Crna Gora
Državna revizorska institucija

Broj: 40116/19-023-20/31
Podgorica, 25. jun 2019. godine

Revizija uspjeha

USPJEŠNOST USPOSTAVLJANJA, VOĐENJA I KONTROLE EVIDENCIJE DRŽAVNE IMOVINE KOD DRŽAVNIH ORGANA

Konačni izvještaj

Podgorica, jun 2019. godine

Sadržaj

1. Opšti dio 4
1.1. Osnov za reviziju 4
1.1.1. Pravni osnov 4
1.1.2. Razlozi za vršenje revizije 4
1.2. Cilj revizije 6
1.3. Obim i ograničenja 6
1.4. Kriterijumi revizije 7
1.5. Izvori informacija i metode prikupljanja 7
1.6. Vrijeme vršenja revizije 8
2. Evidencija državne imovine 9
2.1. Zakonodavni okvir 9
2.2. Institucionalni okvir 10
2.3. Predviđeni tok postupka 13
3. Nalazi revizije 15
3.1. Uspostavljanje evidencije imovine kod državnih organa i jedinstvene evidencije državne imovine 16
3.1.1. Uspostavljanje evidencije imovine kod državnih organa 17
3.1.2. Uspostavljanje jedinstvene evidencije državne imovine 19
3.2. Evidencije imovine kod državnih organa i jedinstvena evidencija imovine kod UZI 26
3.2.1. Evidencija imovine kod državnih organa 28
3.2.2. Jedinstvena evidencija državne imovine 35
3.3. Kontrola evidencije imovine od strane nadležnog organa 39
4. Zaključci 42
4.1. Preduzete mjere od strane državnih organa za uspostavljanje evidencije državne imovine 42
4.2. Preduzete mjere za uspostavljanje jedinstvene evidencije državne imovine 43
4.3. Evidencija državne imovine kod državnih organa i jedinstvena evidencija imovine kod UZI 44
4.4. Razgraničenje imovine između države i lokalnih samouprava 45
4.5. Preduzete mjere za uspostavljanje kontrole imovine od strane nadležnog organa 46
5. Ocjena i preporuke 47
Aneksi 513

Pojmovnik

Državna revizorska inistitucija - DRI

Ministarstvo finansija Crne Gore – MF

Ministarstvo saobraćaja i pomorstva – MSIP

Uprava za željeznice - UZŽ

Uprava za imovinu – UZI

Uprava za nekretnine - UZN

Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove – UBHVFP

Zakon o državnoj imovini - ZDI

Aplikacija za evidenciju državne imovine - ARS

1. Opšti dio

1.1. Osnov za reviziju

1.1.1. Pravni osnov

Pravni osnov za vršenje revizije „Uspješnost uspostavljanja, vođenja i kontrole evidencije državne imovine kod državnih organa" sadržan je:

- Ustavu Crne Gore, član 144 („Sl. list CG" br. 01/07);
- Zakonu o Državnoj revizorskoj instituciji, član 4 („Sl. list RCG" br. 28/04, 27/06, 78/06 i „Sl. list CG" br. 17/07, 73/10, 40/11, 31/14 i 70/17);
- Godišnjem planu revizija Državne revizorske institucije, donesenom od strane Senata od 12. decembra 2018. godine (DRI Broj: 06-369/18) i
- Odluci o vršenju revizije broj: 40116/19-023-20/2 od 10. januara 2019. godine, u sastavu: dr Branislav Radulović (rukovodilac Kolegijuma) i g. Nikola N. Kovačević (član Kolegijuma).

Revizija je vršena u skladu sa:

- Poslovnikom Državne revizorske institucije („Sl. list CG" br. 3/15);
- Uputstvom o metodologiji vršenja revizije uspjeha („Sl. list CG", br. 45/17) i
- Međunarodnim standardima za vrhovne revizorske institucije (ISSAI – nivo III).

U skladu sa članom 144 Ustava Crne Gore[1], Državna revizorska institucija Crne Gore (DRI) vrši reviziju zakonitosti i uspješnosti upravljanja državnom imovinom i obavezama, budžetima i svim finasijskim poslovima čiji su izvori finansiranja javni ili nastaju korišćenjem državne imovine.

Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji, član 5 Zakona, Institucija kroz postupak revizije **utvrđuje:**

- **uspješnost** ostvarenja ciljeva poslovanja ili ciljeva pojedinih finasijskih transakcija, programa, projekata, korišćenje ljudskih, finasijskih i drugih resursa subjekata revizije, kao i
- **efekte** ostvarenih ciljeva i rezultata u odnosu na planirane.

1.1.2. Razlozi za vršenje revizije

Jedinstvena, ažurna i tačna evidencija imovine je neophodna u cilju efikasnijeg upravljanja državnom imovinom. Svrha uspostavljanja jedinstvene evidencije državne imovine je obezbjeđivanje pregleda ukupnih podataka o državnoj imovini, on-line pristupa i metodologije za evidentiranje i upravljanje državnom imovinom.

[1] "Sl. list CG", br. 38/13

Skupština Crne Gore donijela je Zakon o državnoj imovini (ZDI), koji je stupio na snagu u martu 2009. godine i njime je propisana obaveza za organe i javne službe čiji su osnivači Crna Gora, odnosno opštine, da popišu, procijene i evidentiraju nepokretnosti koje su u njihovoj nadležnosti, i da u roku od godinu o tome dostave podatke organu uprave nadležnom za poslove imovine. Zakonom je propisano da je organ uprave, koji je nadležan za poslove imovine, dužan da uspostavi jedinstvenu evidenciju nepokretnosti državne imovine, u roku od 90 dana od dana isteka roka, koji je postavljen državnim i opštinskim organima. Prema tim odredbama, **registar državne imovine trebalo je da bude u funkciji do ljeta 2010. godine**. Međutim, ni više od **osam godina kasnije registar još ne postoji**.

Rezultati prethodnih revizija

Državna revizorska institucija kroz Izvještaje o izvršenim revizijama ukazivala je na **nepravilnosti prilikom uspostavljanja i vođenja evidencije državne imovine** kod državnih organa. Nepravilnosti su se odnosile na neadekvatna softverska/programska rešenja za vođenje evidencije imovine, nekompletnosti evidentirane imovine, netačnost informacija koja pruža uspostavljena evidencija imovine, neevidentiranje imovine po grupama i klasama računa, kao i nedostatke prilikom vršenja popisa državne imovine.

Sprovedene revizije ukazale su na **probleme u uspostavljanju i vođenju jedinstvene evidencije državne imovine** od strane UZI. Donošenjem Zakona o državnoj imovini 2009-te godine, propisana je obaveza da državni organi i javne službe čiji je osnivač Crna Gora, odnosno organi opštine i javne službe čiji je osnivač opština izvrše popis, procjenu i evidentiranje nepokretnih stvari koje su u njihovoj nadležnoti i u roku od godinu dana od stupanja Zakona podatke o imovini dostave organu uprave nadležnom za poslove imovine. Organ uprave nadležan za poslove imovine bio je dužan da uspostavi jedinstvenu evidenciju nepokretnih stvari iz državne imovine u roku od 90 dana od dana kada su državni organi i javne službe čiji je osnivač Crna Gora, odnosno organi opštine i javne službe čiji je osnivač opština bile dužne da dostave podatke organu uprave nadležne za poslove imovine. Informacije su ukazivale takođe i na probleme u sprovođenju Akcionog plana za uspostavljnje jedinstvene evidencije državne imovine.

Nadzor nad primjenom ZDI vrši se od strane Ministarstvo finansija, dok poslove inspekcijskog nadzora vrši inspekcija za državnu imovinu, Direkcije za inspekcijski nadzor MF. I **u oblasti nadzora, sprovedene revizije ukazivale su na nedostatke**, kako u postupku planiranja, tako i u postupku vršenja inspekcijskog nadzora.

Rezultati predstudijskog istraživanja

Predstudijskim istraživanjem koje je sprovela DRI utvrđeno je da **postoji saglasnost ključnih institucija** (Vlade, Ministarstva finansija, Uprave za imovinu, Uprave za nekretnine i lokalnih samouprava) **da se riješe problemi** oko uspostavljanja i vođenja evidencije državne imovine, kao i razgraničenja opštinske i državne imovine. Međutim, uprkos preduzetim

mjerama, **problemi oko uspostavljanja i vođenja evidencije državne imovine nijesu još uvjek riješeni.**

Predstudijsko istraživanje je pokazalo da ne postoji jedinstvena evidencija državne imovine, kao ni potpuna evidencija imovine kod državnih organa kojima je ista data na korišćenje, upravljanje i raspolaganje, kao i da se ne vrši adekvatna kontrola od strane nadležnog organa zaduženog za inspekcijski nadzor nad državnom imovinom.

1.2. Cilj revizije

Cilj revizje je **identifikovanje uzroka problema** u uspostavljanju, vođenju i kontroli evidencije državne imovine kod državnih organa i davanje preporuka za njihovo otklanjanje, odnosno formulisanje dokumentovanih prijedloga za unapređenje stanja u ovoj oblasti. Realizacija datih preporuka treba da poboljša postojeću evidenciju državne imovine i doprinese jačanju odgovornosti i transparentnosti. U svrhu ostvarivanja postavljenog cilja revizije bilo je potrebno dati odgovor na glavno revizorsko pitanje:

Da li državni organi preduzimaju adekvatne mjere za uspostavljanje, vođenje i vršenje kontrole evidencije državne imovine?

Kako bi dobili odgovor na glavno revizorsko pitanje u postupku revizije bilo je neophodno dati odgovor na revizorska potpitanja:

1. Da li su državni organi preduzeli odgovarajuće mjere za **uspostavljanje** evidencije državne imovine?
2. Da li mjere koje sprovode državni organi omogućavaju **vođenje** evidencije imovine na odgovarajući način?
3. Da li je nadležni organ preduzeo adekvatne mjere u cilju **kontrole** evidencije državne imovine?

1.3. Obim i ograničenja

U postupku vršenja revizije izvršen je pregled dokumentacije koja se odnosi na postupak evidentiranja državne imovine. Ispitivanje je obuhvatilo period od četiri godine (od 2015 do 2018. godine) i izvršeno je na odabranom uzorku od nekoliko subjekata revizije i to :

- Dva ministarstva (Ministarstvo finansija i Ministarstvo pomorstva i saobraćaja) i
- Četiri uprave kao samostalni organi (Uprava za imovinu, Uprava za nekretnine, Uprava za željeznice i Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove).

Izbor subjekata revizije izvršen je prema sljedećim kriterijumima: vrijednosti imovine sa kojom raspolažu, dostavljanju podataka o pokretnim i nepokretnim stvarima organu uprave nadležnom za poslove imovine, prethodno sprovedene revizije kod subjekata od strane DRI, da li su bili organi u sastavu ili samostalni organi u posmatranom periodu i sl.

Predmetna revizija se nije bavila načinom upravljanja i korišćenja imovine od strane organa, kao i odgovornosti starješina za zakonito i ekonomično upravljanje i korišćenja državnom imovinom.

Predmet revizije bile su mjere koje su preduzeli državni organi kako bi uspostavili i vodili evidenciju državne imovine, uspostavljanje i vođenje jedinstvene evidencija državne imovine kod UZI, kao i kontrola od strane nadležnog organa.

1.4. Kriterijumi revizije

U skladu sa ciljem revizije, revizorskim pitanjima i potpitanjima postavljeni su **kriterijumi revizije** u odnosu na koje je data ocjena utvrđenog stanja. Kriterijumi revizije bili su:

- Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji predviđena je jedinica/služba/direkcija, kao i osoba/e zadužena/e za vođenje evidencije imovine;
- Traženi su podaci neophodni za uspotavljanje evidencije imovine, na bazi kojih je i uspostavljeno odgovarajuće softversko/programsko rešenje evidencije imovine;[2]
- Popis imovine sprovodi se u skladu sa Zakonskim i podzakonskim aktima, na bazi koga se sačinjava Izvještaj o imovini;
- Donesena su interna akta o načinu vršenja popisa i evidenciji imovine;
- UZI uspostavila je, imenovala i obučila lica zadužena za vođenje jedinstvene evidencije imovine;
- Jedinstvena evidencija pruža sve neophodne podatke o imovini u državnom vlasništvu u skladu sa Zakonom;
- Stvoreni su organizacioni, tehnički i kadrovski uslovi za rad Direkcije za inspekcijski nadzor nad državnom imovinom;
- Donešeni su interni akti o načinu vršenja kontrole u Direkciji za inspekcijski nadzor nad državnom imovinom i
- Donešeni su dugoročni i kratkoročni planovi kontrole, koji uključuju kontrolu uspostavljanja i vođenja evidencije državne imovine.

1.5. Izvori informacija i metode prikljupljanja

Primarni izvor informacija u postupku revizije predstavljala je sledeća dokumentacija: Rješenja o formiranju Komisije za popis pokretnih i nepokretnih stvari, Popisne liste, Izvještaji o popisu, Odluka o prihvatanju izvještaja od strane starješine organa, Ugovori/računi za nabavku softvera za evidenciju imovine, Rješenja o raspoređivanju lica zaduženog za evidenciju imovine, Planovi kontrola, Zapisnici o sprovedenim kontrolama, Rješenja o raspoređivanju inspektora za državnu imovinu.

[2] Kriterijum se odnosi na Ministarstvo finansija, Ministarstvo saobraćaja i pomorstva i Upravu za imovinu. Ministarstva su u svom sastavu imala organe u sastavu, dok su UZI shodno ZDI državni organi dužni da dostavljaju podatke o pokretnim i nepokretnim stvarima

Kod subjekata revizije izvršen je uvid u evidenciju i dokumentaciju o imovini kojima im je data na korišćenje, upravljanje i raspolaganje, obavljen je razgovor sa zaposlenim zaduženim za vođenje evidencije državne imovine kod državnih organa. Takođe, obavljeni su razgovori sa zaposlenim zaduženim za knjigovodstveno evidentiranje pokretnih i nepokretnih stvari.

Kod Ministarstva finansija - Direkcija za inspekcijski nadzor izvršen je uvid u evidenciju i dokumentaciju o Planovima i izvršenim kontrolama od strane ove direkcije, kao i razgovor sa zaposlenim inspektorima u ovoj Direkciji.

Kod Uprave za imovinu obavljen je razgovor sa licima koja bi trebala da se bave jedinstvenom evidencijom državne imovine, kao i intervju sa načelnicom Direkcije za održavanje SAP-a i drugih IS Državnog trezora u Ministarstvu finansija oko jedinstvene evidencije državne imovine.

Korišćeno je iskustvo i praksa zemalja iz regiona i zemalja EU prilikom uspostavljanja, vođenja i kontrole evidencije državne imovine.

Metode prikupljanja informacija koje su korišćene prilikom vršenja revizije su ocjena na bazi uzorka, pregled i analiza dokumentacije i intervju.

1.6. Vrijeme vršenja revizije

Predmetna revizija je izvršena u periodu januar–april 2019. godine.
Reviziju je sproveo revizorski tim DRI, u sastavu:

- Blažo Savković, državni revizor – načelnik u Sektoru II i
- Radenko Davidović, državni revizor.

2. Evidencija državne imovine

2.1. Zakonodavni okvir

Zakonom o državnoj imovini [3] propisana je obaveza vođenja evidencije državne imovine kao i obaveza uspostavljanja jedinstvene evidencije državne imovine. Nadležni organ za vođenje jedinstvene evidencije u skladu sa važećim zakonskim propisima je UZI.

Evidenciju nepokretnih i pokretnih stvari, na kojima svojinska prava i ovlašćenja vrši Crna Gora, a koje služe za obavljanje funkcije državnih organa, vode organi koje te stvari koriste, dok evidenciju nepokretnih i pokretnih stvari, na kojima svojinska prava i ovlašćenja vrši opština odnosno javne službe vodi organ opštine koji te stvari koristi, odnosno službe koje te stvari koriste. Evidenciju stvari koje koristi više državnih organa (službene zgrade i prostorije) vodi organ uprave nadležan za poslove imovine, odnosno nadležni organ opštine i javne službe. Organ uprave nadležan za poslove imovine, odnosno nadležni organ opštine i javne službe dužan je da izvrši popis, procjenu i evidentiranje nepokretnih stvari koje koristi više državnih organa, organa opštine, odnosno javnih službi.

Zakonom o svojinsko-pravnim odnosima[4] uređuje se pravo svojine i druga stvarna prava, državina na pokretnim i nepokretnim stvarima, kao i način sticanja, prenosa, zaštite i prestanka ovih prava. Ovim Zakonom takođe ističe se da Država može biti imalac prava svojine kao i druga pravna i fizička lica (dominium). Određenim predmetima svojine (prirodna bogatstva, dobra u opštoj upotrebi, sredstva državnih organa, kulturna dobra) država, odnosno državni organi i organizacije upravljaju i raspolažu u skladu sa zakonom (imperium). Svojinska ovlašćenja na stvarima u državnoj svojini vrši Vlada Crne Gore, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno. Svojinska ovlašćenja nad stvarima u državnoj svojini koja služe ostvarivanju interesa i funkcija opštine vrše organi opštine u skladu sa zakonom i statutom.

Uredbom o načinu vođenja evidencije pokretnih i nepokretnih stvari i o popisu stvari u državnoj svojini [5] uređuje se način vođenja evidencije o stanju i promjenama na pokretnim i nepokretnim stvarima u državnoj svojini, kao načinu popisa istih od strane državnih organa, organa lokalne samouprave i javnih službi čiji je osnivač Crna Gora.

Upustvom o bližem načinu vršenja popisa pokretnih i nepokretnih stvari u državnoj svojini[6] uređuje se bliži način vršenja popisa pokretnih i nepokretnih stvari u državnoj svojini. Popis pokretnih i nepokretnih stvari dužni su shodno ovom Upustvu da vrše državni organi, lokalna samopurava i javne službe. Organi su dužni da podatke o pokretnim i nepokretnim stvarima dostave organu uprave nadležnom za poslove imovine u elektronskoj formi, radi vođenja Registra nepokretnosti, odnosno računovodstvene evidencije pokretnih stvari, i iste organi su dužni da dostave do kraja februara tekuće za prethodnu godinu.

[3] „Sl. list Crne Gore", br. 21/09 i 40/11
[4] „Sl. list Crne Gore", br. 19/09
[5] „Sl. list Crne Gore", br. 13/10
[6] „Sl. list Crne Gore", br. 47/11

ZDI-ni predviđeno je da se nepokretne stvari u državnoj svojini evidentiraju u Registru nepokretnosti koji vodi organ uprave nadležan za poslove imovine. Registar nepokretnosti je jedinstvena elektronska javna baza podataka o državnoj imovini. Takođe, podaci u Registru nepokretnosti moraju biti saglasni sa podacima iz katastra nepokretnosti. ZDI-ni predviđeno je da nadzor nad primjenom Zakona obavlja MF, dok poslove inspekcijskog nadzora vrši inspekcija za državnu imovinu.

Pravilnikom o razvrstavanju osnovnih sredstava po grupama i metodama za utvrđivanje amortizacije budžetskih i vanbudžetskih korisnika[7], uređen je način razvrstavanja osnovnih sredstava po grupama i metodama za utvrđivanje amortizacije osnovnih sredstava.

Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za Budžet Crne Gore i Budžet Opština[8] uređena je ekonomska i funkcionalana klasifikacija za budžet Crne Gore i Budžet Opština i definisano da se evidencija imovine i obaveza vrši na modifiokvanoj gotovinskoj osnovi.

MRS-16 Nepokretnosti, postorojenja i oprema objašnenja su osnovna pitanja računovodstvenog obuhvatanja nekretnina, postrojenja i opreme, utvrđivanje njihove knjigovodstvene vrijednosti, troškova amortizacije i gubitka usled umanjenja vrijednosti. Dok **IFRS-13 Mjerenje fer vrijednosti** definiše fer vrijednost kao cijenu koja bi se mogla ostvariti prodajom neke stavke imovine ili plaćanjem za prenos neke obaveze u redovnoj transakciji između tržišnih učesnika na datum razmjene.

2.2. Institucionalni okvir

Ministarstvo finansija (MF) vrši poslove uprave koji se između ostalih odnose na: pripremanje predloga tekuće ekonomske politike Crne Gore i praćenje njenog ostvarivanja; pripremanje, planiranje, izradu i izvršenje budžeta Crne Gore; fiskalni uticaj; nadzor nad ostvarivanjem prihoda i izvršavanje izdataka budžeta Crne Gore; testiranje i ocjenu efekata ekonomskih i razvojnih mjera i institucionalnih promjena; pripremu redovnih finansijskih izvještaja za potrebe Vlade Crne Gore, javne prihode (carine, porezi, doprinosi, takse, naknade i dr.), kojima se finansiraju javni rashodi na nivou države i na nivou jedinica lokalne samouprave; pripremanje i sprovođenje propisa iz oblasti svojinsko-pravnih odnosa, državne imovine, premjera i katastra nepokretnosti, eksproprijacije zemljišta, založnih prava na imovini, drugostepenom upravnom postupku iz oblasti imovinskih prava i prvostepene postupke restitucije; staranje o naplati unutrašnjeg duga koji čine potraživanja Vlade kroz redovne, stečajne i sudske postupke i aktiviranje založnih prava po tom osnovu, davanje predloga u vezi sa upravljanjem i raspolaganjem državnom imovinom, kao i druge poslove koji su mu određeni.

U okviru MF organizovan je Direktorat za imovinsko pravne poslove i u okviru njega Direkcija za državnu imovinu i normativne poslove i Direkcija za inspekcijski nadzor nad državnom imovinom.

[7] („Sl. list Republike Crne Gore ", br. 32/03)
[8] („Sl. list Crne Gore ", br. 72/12)

Direkcija za inspekcijski nadzor nad državnom imovinom vrši poslove: inspekcijskog nadzora nad državnom imovinom u skladu sa Zakonom o inspekcijskom nadzoru[9] i ZDI[10] u pogledu njenog raspolaganja, korišćenja i upravljanja, kao i poslovi koji se odnose na stručni nadzor nad radom organa uprave koji su u nadležnosti Direkcije za imovinsko pravne poslove.

Donošenjem nove Uredbe o organizaciji i radu državne uprave[11] u 2018. godine kao organi u sastavu MF prestali su da budu: Poreska uprava, Uprava za nekretnine, Uprava carina i Uprava za igre na sreću.

Ministarstvo saobraćaja i pomorstva (MSIP) vrši poslove uprave koji se odnose na: željeznički, drumski, pomorski i vazdušni saobraćaj; sigurnost željezničkog, drumskog, pomorskog i vazdušnog saobraćaja; bezbjedonosnu zaštitu trgovačkih brodova i luka otvorenih za međunarodni saobraćaj; utvrđivanje indikatora, sprečavanje i preduzimanje hitnih mjera u slučaju zagađenja mora sa plovnih objekata; prevoz opasnih materija u željezničkom, pomorskom i vazdušnom saobraćaju i na unutrašnjim plovnim putevima u skladu sa posebnim zakonom; unutrašnji i međunarodni prevoz lica i stvari; državne puteve; željezničku infrastrukturu, infrastrukturu civilnog-vazdušnog saobraćaja i objekte sigurnosti plovidbe; željezničku, putnu i pomorsku privredu; unutrašnju plovidbu; sigurnost pomorske i unutrašnje plovidbe; praćenje i proučavanje uslova privređivanja i ekonomski položaj privrednih subjekata u ovim oblastima, kao i druge poslove koje su mu određene u nadležnost.

Donošenja nove Uredbe o organizaciji i radu državne uprave u 2018. godine kao organi u sastavu MSIP prestali su da budu: Lučka uprava, Uprava pomorske sigurnosti, Direkcija za saobraćaj (sada Uprava za saobraćaj) i Direkcija za željeznice (sada Uprava za željeznice).[12]

Uprava za željeznice (UZŽ) je državni organ Crne Gore za oblast željezničkog saobraćaja. Od januara 2010. godine do januara 2013. godine Direkcija za željeznice bila je samostalni državni organ. Nakon toga i nove reorganizacije državne uprave iz decembra 2012. godine, Direkcija se nalazila u sastavu MSIP sve do kraja 2018. godine. Odredbama Zakona o željeznici[13] i odredbama Zakona o bezbjednosti, organizaciji i efikasnosti željezničkog prevoz[14] UZŽ obavlja poslove nacionalnog organa za bezbjednost na željeznici u dijelu izdavanje certifikata upravljačima infrastrukture i prevoznicima, vođenje registara izdatih dozvola i sertifikata, izdavanje dozvola za vozna sredstva, certifikaciju mašinovođa, izrađuje izvještaje o bezbjednosti i vrši ECM certifikaciju. Kao regulatorni organ za oblast željeznice, Uprava vrši izdavanje licenci, praćenje tržišta, analizu konkurencije, kontrolu izjave o mreži, postupa po žalbama upravljača infrastrukturom i prevoznika i druge poslove.

[9] "Sl.list RCG" br. 39/03) i ("Sl.list CG" br. 76/09; 57/11; 18 i 11/15
[10] "Sl. list CG" br. 21/09; 40/11
[11] "Službeni list Crne Gore", br. 87/18 i 2/19
[12] Lučka uprava i Uprava pomorske sigurnosti sada su jedan organ i to Uprava pomorske sigurnosti i upravljanja lukama
[13] "Sl. list CG", br. 27/13
[14] "Sl. list CG", br. 1/14

Uprava za imovinu (UZI) je samostalan organ koji između ostalog vrši i sledeće poslove: vođenje jedinstvene evidencije državne imovine u skladu sa međunarodnim računovodstvenim standardima; vođenje registra državne imovine; staranje o namjenskom korišćenju državne imovine; brigu o imovini koja po sili zakona postaje državna imovina; investiciono i tekuće održavanje zgrada državnih organa, reprezentativnih objekata državnih organa i diplomatsko-konzularnih predstavništava Crne Gore u inostranstvu; podnošenje zahtjeva i praćenje poslova upisa u katastar koji se odnose na parcelaciju, razgraničenje i razmjenu državne imovine; vršenje naplate zakupa; obezbjeđivanje uslova za zaštitu državne imovine; usaglašavanje podataka iz svoje evidencije sa podacima iz katastra nepokretnosti; popis imovine bivših društveno političkih organizacija i obezbjeđivanje njenog upisa u katastar nepokretnosti; staranje o upisu imovine u svojini Crne Gore u katastar nepokretnosti; vođenje evidencije zaključenih ugovora o sticanju i raspolaganju nepokretnim i pokretnim stvarima i drugim dobrima veće vrijednosti u državnoj imovini; dostavljanje izvještaja organu državne uprave nadležnom za poslove finansija u elektronskoj formi u rokovima predviđenim zakonom.

Uprava za nekretnine (UZN) je organ koji između ostalog vrši i sledeće poslove: iniciranje uređivanja svojinsko-pravnih odnosa na nepokretnostima; procjenu vrijednosti nepokretnosti; izradu, obnovu, dopunu i kontrolu državnog premjera, katastra nepokretnosti i upisa prava na nepokretnostima; katastarsko klasiranje i bonitiranje zemljišta; izradu, održavanje i razvoj Geografskog informacionog sistema (GIS) u saradnji sa organom državne uprave nadležnim za informaciono društvo; uknjižbu promjena prava na nepokretnostima; vođenje arhiva tehničke dokumentacije državnog premjera, planova, karata i druge tehničke dokumentacije; kao i druge poslove koji su joj određeni u nadležnost. Donošenja nove Uredbe o organizaciji i radu državne uprave u 2018. godine UZN, od organi u sastavu MF postaje samostalan organ.

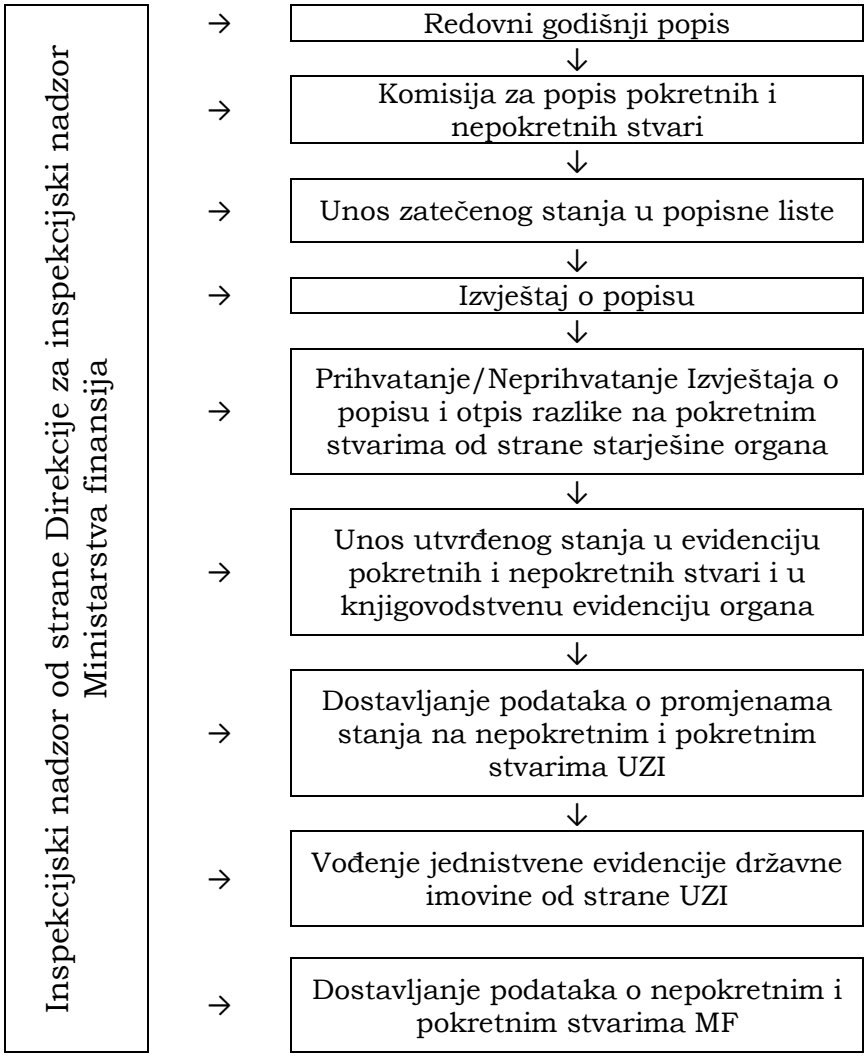
Uprava za bezbijednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove (UBHVFP) obavlja aktivnosti koje se odnose na bezbijednost hrane, zdravstevene zaštite životinja na epizootiloškom području Crne Gore, kao i poslove koji se odnose na oblast zdravstvene zaštite bilja. U okviru Uprave nalaze se 3 Sektora koji su dalje podijeljeni na odsjek i to: Sektor za bezbjednost hrane, Sektor za veterinu i Sektor za fitosanitarne poslove.

Sektor za bezbjednost hrane obavlja poslove Uprave koji se odnose na: bezbjednost hrane životinjskog porijekla, bezbjednost hrane za životinje, bezbjednost hrane neživotinjskog porijekla, nus proizvode životinjskog porijekla, priprema stručne osnove i ostalo. Sektor za veterinu obavlja poslove uprave koji se odnose na: obezbjeđivanje stalne i preventivne zdravstvene zaštite životinja na epizootiloškom području Crne Gore, zaštitu dobrobiti životinja, obavljanje veterinarske djelatnosti, identifikaciju i registraciju životinja i ostalo. Sektor za fitosanitarne poslove obavlja poslove Uprave koji se odnose na zakone iz oblasti zdravstvene zaštite bilja, sredstava za zaštitu bilja, sredstava za ishranu bilja, opojnih droga i ostalo. Donošenja nove Uredbe o organizaciji i radu državne uprave u 2018. godine UBHVFP, od organi u sastavu Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja postaje samostalan organ.

2.3. Predviđeni tok postupka

U narednom dijagramu prikazan je postupak sprovođenja popisa, uspostavljanja i vođenja evidencije pokretnih i nepokretnih stvari u državnoj svojini od strane državnih organa, postupak vođenje jedinstvene evidencije od strane UZI po osnovu dostavljenih podataka o promjenama stanja pokretnih i nepokretnih stvari, kao i način kontrole od strane nadležnog organa.

Dijagram 1: Postupak toka popisa i evidencije državne imovine od strane državnih organa, jedinstvene evidencije od strane UZI i kontrole od strane nadležnog organa



1. Redovan godišnji popis

Državni organi kojima je data državna imovina na korišćenje, upravljanje i raspolaganje, dužni su da izvrše redovni godišnji popis sa stanjem na dan 31. decembar, radi usklađivnja stanja iz evidencije koju vode sa stvarnim stanjem.

2. Komisija za popis pokretnih i nepokretnih stvari

Starješina organa aktom imenuje Komisiju za popis pokretnih i nepokretnih stvari, u kome se određuju zadaci, obaveze i rok u kojem je ista dužna da izvrši popis i dostavi Izvještaj o izvršenom popisu starješini organa sa popisnim listama.

3. Popisne liste

Podaci o popisu pokretnih i nepokretnih stvari unose se u popisne liste (PL obrazac) pojedinačno u naturalnim iskazima, na osnovu utvrđenog stvarnog stanja i u novčanim iskazima na osnovu knjigovodstvenog stanja. Podaci o popisu pokretnih i nepokretnih stvari unose se u obrascima "PS" i "NS" na osnovu utvrđenog stvarnog stanja i u novčanim iskazima. Komisija u popisne liste unosi zatečeno stanje stvari (opis stvari, vrsta, bliži naziv i sl.)

4. Izvještaj o popisu

Nakon sprovedenog popisa Komisija sačinjava Izvještaj o popisu na osnovu popisnih lista koje predaju starješini organa. Izvještaj o popisu sadrži: stanje stvari, nalaz o utvrđenim razlikama (manjkove i viškove), predlog za otpis pojedinih stvari koje su izgubile vrijednost, primjedbe, mišljenja zaposlenih koji rukuju pokretnim stvarima. Za tačnost sprovedenog popisa i sačinjenog izvještaja odgovorni su članovi Komisije.

5. Odluka starješine organa

Starješina organa na osnovu Izvještaja Komisije i priloženih popisnih lista odlučuje o prihvatanju Izvještaja o izvršenom popisu i odlučuje o načinu rješavanja razlike na pokretnim stavrima, čija je knjigovodstvena vrijednost do 3.000,00€.

6. Unos u program za evidenciju pokretnih i nepokretnih stvari i knjigovodstvena evidencija stvari

Organi su dužni da po prihvatanju Izvještaja o popisu izvrše evidenciju nepokretnih i pokretnih stvari u programu za evidenciju istih, kao i u knjigovodstvenu evidenciju u skladu sa propisima o računovodstvu, jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Države i opština, kao i razvrstavanje imovine po grupama i metodama za utvrđivanje amortizacije.

7. Dostavljanje podataka o promjeni stanja UZI

Podaci o promjeni stanja nepokretnih i pokretnih stvari utvrđeni godišnjim popisom, dostavljaju se UZI u elektronskoj formi radi vođenja jedinstvene evidencije državne imovine i Registra nepokretnosti, odnosno računovodstvene evidencije pokretnih stvari. Podatke o promjeni stanja pokretnih i nepokretnih stvari organi su dužni da dostave do kraja februara tekuće godine za prethodnu godinu. Organi su dužni da UZI dostavljaju sve promjene na pokretnim stvarima nastale u toku godine.

8. Jedinstvena evidencija državne imovine

Jedinstvena evidencija državne imovine koju vodi UZI obuhvata podatke iz posebne evidencije državnih organa koji te stvari koriste, podatke državnih organa u čijoj su nadležnosti te stvari i registar nepokretnosti za imovinu kojom raspolaže Crna Gora, odnosno registar nepokretnosti za imovinu koju vodi nadležni organ opštine, za imovinu kojom raspolažu opštine.

9. Dostavljanje podataka MF od strane UZI

UZI u skladu sa međunarodnim računovodstvenim standardima i drugim propisima, dužna je da podatke o nepokretnim i pokretnim stvarima u imovini Crne Gore dostavi MF do kraja marta tekuće godine, za prethodnu godinu.

10. Nadzor od strane MF

Nadzor nad primjenom ZDI vrši se od strane Ministarstva finansija, dok poslove inspekcijskog nadzora vrši inspekcija za državnu imovinu.

3. Nalazi revizije

U ovom poglavlju su predstavljeni nalazi revizije vezano za glavno revizorsko pitanje tj. problem uspostavljanja, vođenja i vršenja kontrole evidencije državne imovine. Ovaj problem dublje je analiziran kroz tri potpitanja.

Prvo potpitanje (3.1) se odnosilo na proces uspostavljanja evidencije imovine od strane državnih organa i jedinstvene evidencije državne imovine od strane UZI, u smislu obezbeđenja podataka o imovini koja je data državnim organima na korišćenje, upravljanje i raspolaganje, kao i organizacionih, tehničkih i kadrovskih potreba za uspostavljanje evidencije imovine.

Drugo potpitanje (3.2) je vezano za postupak vođenja evidencije imovine od strane državnih organa i jedinstvene evidencije državne imovine od strane nadležnog organa-UZI. Ovim potpitanjem obuhvaćen je problem vođenja sveobuhvatne, potpune i ažurne evidencije imovine, kao i sam proces vođenja evidencije u organima.

Treće potpitanje (3.3) obrađuju probleme kontrole državne imovine u smislu stvaranja adekvatnih uslova za vršenje kontrola, kao i adekvatnog načina vršenja kontrola od strane nadležnog organa.

U tabelama je dat opšti pregled nalaza po kriterijumima revizije i revizijskim potpitanjima, nakon čega je svaki od specifičnih nalaza dodatno pojašnjen, i tamo gdje je to relevantno, navedene su posljedice navedenog stanja.

3.1. Uspostavljanje evidencije imovine kod državnih organa i jedinstvene evidencije državne imovine

U narednoj tabeli predstavljeni su nalazi prema koracima procesa uspostavljanja evidencije imovine kod državnih organa i jedinstvene evidencije kod UZI. Da bi se upostavila evidencija imovine, kao i jedinstvena evidencija imovine neophodno je obezbeđenje adekvatnih organizacionih, tehničkih i kadrovskih uslova od strane državnih organa i UZI.

Kriterijum	Ispunjen	Nepotpuno	Djelimično	Neispunjen
Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji predviđena je jedinica/služba/direkcija za evidenciju imovine				**MF** **MSIP** **UZI** **UZN** **UZŽ** ***UBHVFP***
Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji sistematizovano je radno mjesto za vršenje poslova vođenja evidencije imovine, izvršioc je imenovan i obučen za vođenje evidencije		**MSIP** **MF** **UZN** **UBHVFP**	**UZI** **UZŽ**	
Uspostavljen je odgovarajući program, softver za evidenciju imovine	**UZŽ**	**MF** **UZN**	**MSIP** **UZI**	**UBHVFP**
Traženi su podaci neophodni za uspostavljanje evidencije imovine od strane organa kojima je ista data na korišćenje, upravljanje i raspolaganje[15]		**MSIP**		**MF** **UZI**
UZI uspostavila je jedinstvenu evidenciju državne imovine			**UZI**	
Imenovana su i obučena lica za vođenje jedinstvene evidencije državne imovine u UZI			**UZI**	

[15] Kriterijum se odnosi na Ministarstvo finansija, Ministarstvo saobraćaja i pomorstva i Upravu za imovinu. Ministarstva su u svom sastavu imala organe u sastavu, dok su UZI shodno ZDI državni organi dužni da dostavljaju podatke o pokretnim i nepokretnim stvarima

3.1.1. Uspostavljanje evidencije imovine kod državnih organa

- Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizacji radnih mjesta, kod organa obuhvaćenih uzorkom, nijesu predviđene samostalne jedinice/službe/direkcije zadužene za vođenje evidencije državne imovine. Revizijom je utvrđeno da kod pojedinih organa nije sistematizovano radno mjesto za vršenje poslova vođenja evidencije imovine, međutim organi su odredili lica koja će pored ostalih obavljati i ove poslove.

Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave utvrđuje se organizacija i način rada državne uprave, dok Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizacji radnih mjesta utvrđuje se unutrašnja organizacija organa državne uprave, organizacione jedinice i njihov djelokrug, radna mjesta, broj izvršilaca, opis poslova i uslovi za njihovo obavljanje. Stupanjem na snagu nove Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave, UBHVFP, UZN i UZŽ su od organa u sastavu postali samostalni organi državne uprave. Danom stupanja na snagu ove Uredbe organi uprave su dužni da preuzmu poslove, opremu i službenu dokumentaciju od organa u sastavu. Takođe, Ministarstvima i organima uprave, kojima je ovom Uredbom izmijenjen djelokrug rada, ostavljen je rok od 90 dana da donesu akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta.

U periodu vršenja revizije od strane subjekata revizije dostavljeni su Pravilnici o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta koji su važeći, a koji su u skladu sa Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave gdje su subjekti revizije bili organi u sastavu Ministarstava.

Kod subjekta revizije obuhvaćenih uzorkom, nije organizovana samostalna jedinica/služba/direkcija zadužena za vođenje evidencije državne imovine koja im je data na korišćenje, upravljanje i raspolaganje. Kod MF i UBHVFP u okviru Službe za finansijske i računovodstvene poslove sistematizovano je radno mjesto koje između ostalih poslova obavlja i poslove vođenja evidencije imovine. Lica nijesu dovoljno obučena za vođenje evidencije imovine. Kod UZN u okviru Sektora za katastar i nepokretnosti sistematizovano je radno mjesto koje se između ostalog bavi i poslovima pripreme informacija o stanju imovine u djelokrugu Sektora i Područnih jedinica. Kod UZI i UZŽ Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta i opisom poslova istih nije sistematizovano radno mjesto za službenika koji bi se bavio samo ili uz ostale poslove i poslovima vođenja evidencije imovine.

MSIP je u Izjašnjenju [16] na Preliminarni izještaj dostavilo novi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva saobraćaja i pomorstva[17] gdje je pod rednim brojem 131 sistmatizovano radno mjesto Viši/a savjetnik III za obračun zarada i blagajnu koje će se između ostalih poslova baviti i poslovima vođenja evidencije imovine. Takođe, MSIP je imenovala lice za vođenje evidencije imovine[18]. U UZI i UZŽ je utvrđeno da

[16] Broj: 403/19-13-4839/1 od 04.06.2019. g.
[17] Broj: 118/19-01-3590/1 od 22.04.2019. g.
[18] Rešenje Broj: 118/19-15-4520/1 od 27.05.2019. g. dostavljeno uz Izjašnjenje.

postoje lica koja vode evidenciju imovine koju koriste ti organi. Lica koja vode evidenciju kod UZN i UZŽ obučena su za vođenje evidencije imovine.

- Revizijom je utvrđeno da svi organi nemaju uspostavljen softver/program za vođenje evidencije državne imovine. Organi koji nemaju softversko/programsko rješenje, evidencije imovine vode u kreiranim excel tabelama za svoje potrebe.

Uredbom o načini vođenja evidencije pokretnih i nepokretnih stvari i popisu stvari u državnoj svojini obavezani su državni organi da uspostave program evidencije pokretnih i nepokretnih stvari kompatibilan sa programom jedinstvene evidencije, radi uspostavljanja jedinstvenog informacionog sistema za vođenje evidencije stvari u državnoj svojini.

MF, UZN i UZŽ uspostavili su posebno programsko/softversko rešenje evidencije imovine. Kod MSIP i UBHVFP evidencija imovine se vodi u kreiranim excel tabelama, dok kod UZI za potrebe evidencije se služe računovodstvenom evidencijom imovine.

Kao dobar primjer uspostavljanja evidencije može se istaći UZŽ koja je u toku 2018. godine nabavila program za potrebe vođenja evidencije osnovnih sredstava. Isti program se koristi i od strane UZN, dok MF je izvršilo nabavku programa od strane fizičkog lica. Programi omogućavaju unos svih potrebnih podataka o osnovnim sredstvima koji su predviđeni Uredbom o načinu vođenja evidencije pokretnih i nepokretnih stvari i o popisu stvari u državnoj svojini.

- MF od organa u sastavu nije tražilo da dostavljaju podatke o izvršenom popisu i evidenciji imovine u periodu obuhvaćenom revizijom. Za razliku od MF, MSIP je dostavljalo zahtjeve organima u sastavu kako bi isti dostavili podatke o evidentiranoj imovini. Takođe, UBNVFP dostavljala je Ministarstvu poljoprivrede i ruralnog razvoja Tabelarni prikaz osnovnih sredstava. Organi koji su bili u sastavu MF dostavljali su UZI samostalno Tabelarne prikaze osnovnih sredstava, dok MSIP dostavljalo je UZI Tabelarne prikaze sa organima u sastavu.

- UZI nije tražila od državnih organa da joj dostavljaju podatke koji su obavezni shodno ZDI, već je prepustila da sami organi dostavljaju iste tokom godine.

Česte promjene organizacije državne uprave dovode do toga da organi postupaju na različiti način. Uredbom o organizaciji i načinu rada Državne uprave iz 2012. godine do tada samostalni organi, kao što su UZI, UZN, Direkcija za željeznice (sada UZŽ) postaju organi u sastavu Ministarstava. Naviknuti dotadašnjom praksom da dostavljaju UZI Tabelarne prikaze osnovnih sredstava organi u sastavu MF nastavljaju i dalje to da rade, dok organi u sastavu MSIP dostavljaju Ministarstvu svoje Tabelarne prikaze.

Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave, izmijenjena je 2015. godine pa je Uprava za imovinu postala samostalni organ, da bi ista bila opet izmijenjena 2018. godine sa kojom organi u sastavu Ministarstava postaju samostalni organi.

Ovake promjene trebalo bi da prate obavještenja od strane organa npr. UZI o obavezama novonastalih organa, da bi organi bili upoznati sa obavezama, odnosno kako treba da postupaju i prilagode se nastalim promjenama.

Dobar primjer je MSIP, koje je organima u svom sastavu dostavilo obavještenje o obavezi istih da formiraju Komisije za popis i dostave podatke o popisu, kako bi se isti objedinili i dostavili UZI, a sve u rokovima predviđenim ZDI.

3.1.2. Uspostavljanje jedinstvene evidencije državne imovine

- Ministarstvo finansija nije obezbijedilo potrebne **tehničke preduslove** za uspostavljanje jedinstvene evidencije državne imovine, jer nije uspostavilo funkcionalan program za elektronsku obradu podataka za vođenje registra i jedinstvene evidencije.

Zaključkom [19] Vlade Crne Gore usvojen je Akcioni plan za uspostavljanje jedinstvene evidencije državne imovine, kao i Prijedlog odluke o obrazovanju operativnog tima za realizaciju Akcionog plana za uspostavljanje jedinstvene evidencije državne imovine.

Jedna od planiranih aktivnosti bila je priprema prijedloga za izradu jedinstvenog informacionog sistema za evidenciju pokretnih i nepokretnih stvari u svojini države Crne Gore. Planirana sredstva za izradu sistema jedinstvene evidencije pokretnih i nepokretnih stvari u svojini države Crne Gore bila su sledeća:

Tabela 1: Planirana sredstva za izradu sistema jedinstvene evidencije državne imovine

Faza realizacije projekta	Procjena	Komentar
Projektovanje i izrada aplikacije	150.000-200.000€	Centralizovani sistem i sveobuhvatna analiza
Server baze podataka	50.000€	Centralizovani sistem
Softverske licenece	0-50.000€	U zavisnosti od potreba aplikativnog rješenja

MF je u saradnji sa nadležnim državnim organima pokrenulo postupak nabavke sa ciljem proširenja SAP FI-AA modula i nabavke eksterne aplikacije za evidenciju državne imovine. Odlukom o pokretanju otvorenog postupka javne nabavke[20], formirana je Komisija za otvaranje i vrednovanje ponuda koja je pripremila tehničku specifikaciju i tendersku dokumentaciju, pa je na Portalu javnih nabavki objavljen Javni poziv[21] za nabavku istog. Po

[19] Zaključak Vlade broj: 08-426/4 od 6.03.2014. godine
[20] Broj: 08-3902/1 od 2.04.2014. godine
[21] Broj: 08-12322 od 30.10.2014. godine

ovom osnovu održano je javno otvaranje ponuda i izabran je (jedina ponuda) Atos It Solutions and Services d.o.o. Beograd. Između odabranog ponuđača i Ministarstva finansija-Uprave za imovinu zaključen je Ugovor o nabavci[22] u vrijednosti od 199.800,00€.

- Ministarstvo finansija i Uprava za imovinu **nijesu vršili adekvatan nadzor nad realizacijom** Ugovora o nabavci usluga proširenja SAP sistema-implementacija SAP FI-AA modula i eksterne aplikacije za evidenciju državne imovine i **nijesu blagovremeno preduzimali potrebne aktivnosti**, što za posljedicu ima da ARS aplikacija još uvijek nije puštena u rad.

Ugovor o nabavci usluga proširenja SAP sistema-implementacija SAP FI-AA modula i eksterne aplikacije za evidenciju državne imovine nije do kraja realizovan, iako su sredstva po osnovu istog isplaćena izvršiocu[23], što se da zaključiti na osnovu Zapisnika[24] sa sastanaka održanih na temu Pokretanje ARS aplikacije[25] i migracija podataka iz sistema UZN u ARS aplikaciju.

U Zapisnicima sa pomenutih sastanaka održanih u UZI, kome su prisustvovali i predstavnici Atos d.o.o. Beograd, putem koferencijskog poziva, ističe se da izvršilac ugovorene usluge Atos It Solutions and Services d.o.o. Beograd nije u potpunosti izvršio usluge predviđene Ugovorom, tj. da je ostao dužan poslednju funkciju, a to je Izvještaj, odnosno funkciju Pretrage. „Ona nije kompletirana i nije odrađena potpuno. Postoji funkcija Pretraga, ali samo po osnovnim parametrima, a ne po neposrednim parametrima kakav je bio dogovor".[26]

Takođe, neuspostavljanje i nefunkcionisanje aplikacije jedinstvene evidencije državne imovine, dovodi u pitanje kako je ponuđač izvršio ugovorene obaveze i u kojoj mjeri ?

Eksterna aplikacija za evidenciju pokretne i nepokretne imovine, po riječima zaposlenih lica u MF i UZI je isporučena od strane Atos It Solutions and Services d.o.o. Beograd, međutim "čitava priča je rađena na testnoj verziji ARS i nijednog trenutka nije se imao pristup produktivnoj verziji"[27], tako da se u postupku revizije nije moglo utvrditi da li ARS aplikacija funkcioniše i da li bi omogućavala unos podataka.

Dodatni problem tokom implementacije ARS aplikacije predstavljao je zahtjev MF, koje je tražilo da se napravi dodatni prsten zaštite, a što nije bilo predviđeno Ugovorom.[28]

Postupak jedinstvene evidencije državne imovine bio je zamišljen na način da se isti vrši kroz eksternu aplikaciju, što znači da je za pristupanje

[22] Broj: 08-15578/1 od 31.12.2014. godine
[23] Zahtjevi za plaćanje i ispostavljene fakture od strane Atos d.o.o. dostavljeni su od strane Ministarstva finansija
[24] Zapisnik broj: 0201-2437 od 18.03.2019. godina i Zapisnik broj: 0201-3007 od 21.03.2019. godine
[25] Eksterna aplikacije za evidenciju državne imovine
[26] Zapisnik sa sastanka održanog 20.03.2019. godine u Upravi za imovine (broj: 0201-3007 od 21.03.2019. godine)
[27] Zapisnik sa sastanka održanog 18.02.2019 godine u Ministrastvu finansija
[28] Tehnička specifikacija naručioca koja je sastavni dio Poziva i tenderske dokumentacije za javno nadmetanje

evidenciji bio dovoljan samo internet. Od strane Atos It Solutions and Services d.o.o. Beograd isporučena je testna verzija ARS aplikacije na kojoj su obučavani zaposleni u državnim organima i lica koja su bila zadužena da vrše obuke. Cijeli ovaj postupak je rađen na testnoj verziji ARS-a i nijednog trenutka nije se imao pristup produktivnoj verziji ARS-a [29] . U toku implementacije ARS aplikacije pojavio se problem, na način da povremeno ne dozvoljava ulaz o čemu je obaviješten implementator Atos d.o.o iz Beograda. Od strane MF tokom implementacije jedinstvene evidencije državne imovine zatražen je dodatni prsten zaštite, jer se smatralo da je nedovoljno prilikom ulaska na aplikaciju unositi samo korisničko ime i šifru, već da je potrebno instalirati i sertifikat koji bi predstavljao korak prije korisničkog imena, prilikom čega je i nastao problem, jer je MF za svakog novog korisnika trebalo da otvara sertifikat, čija je validnost vremenski ograničena i obnavlja se za svaku godinu. MF je angažovalo firmu „Proxim" d.o.o Podgorica[30], koja je po riječima zaposlene[31] u IT Ministarstvu finansija instalirala server za ovaj projekat UZI.

Uprava za imovinu obavijestila je MF da nijesu u mogućnosti da pristupe ARS aplikaciji zbog uspostavaljanja dodatnog prstena zaštite. MF je kontaktiralo firmu Atos d.o.o., iz razloga što firma „Proxim" d.o.o. više nije administrator i došlo se do informacija da projekat nije rađen od strane Atos It Solutions and Services d.o.o. Beograd, već njihov podizvođač iz Makedonije koji se više ne bavi time.

Od strane Atos It Solutions and Services d.o.o. Beograd dostavljena je tabela sa pristupnim parametrima, bez predloga rešavanja nastalog problema.[32]

Od momenta pokretanja ove revizije UZI održala je četiri sastanka sa predstavnicima Ministarstva finansija, Uprave za nekretnine, „Atos" d.o.o i „Prime Zone" d.o.o iz Podgorice i dostavila je na uvid Zapisnike[33] u kojima se kao slijedeći koraci u uspostavljanju jedinstvene evidencije navode:

- Pokretanje i testiranje ARS aplikacije, kao i održavanje obuka za ključne korisnike, tj. zaposlene u Sektoru za vođenje registar nepokretnosti, evidencije pokretnih stvari i poslove za pripremu podataka za uknjižbu državne, imovine, kao i obuku migracije podataka iz Excel tabele u ARS;
- Dodavanje administartivnih prava i ovlašćenja licu zaposlenom u UZI;
- Migracija podataka iz sistema Uprave za nekretnine u ARS i
- Dostavljanje upitnika „Prime Zone" d.o.o sa svim zahtjevima u vezi dodavanja polja u ARS aplikaciju, kako bi procijenili koliko bi to koštalo.

[29] „U produktivnoj verziji aplikacije se nalaze se samo dva organa i to Uprava za imovinu i Uprava za nekretnine. Kako je vrijeme prošlo, a amortizacija nije odrađena, potrebno je sve podatke iz produktivne verzije izbrisati i krenuti ispočetka". (Zapisnik sa sastanka održanog u Upravi za imovinu od 20.03.2019 (broj: 0201-3007 od 21.03.2019. godine))

[30] Aktivnost realizovan po osnovu potpisanih Ugovora za održavanje integrisanog informacionog sistema Državnog trezora-SAP

[31] Načelnice Direkcije za održavanje SAP-a i drugih IS Državnog trezora

[32] Preuzeto iz Zapisnika održanog 18.02.2019. godine u Ministarstvu finansija

[33] Zapisnik sa sastanka održanog 18.02.2019 godine u Ministrastvu finansija; Zapisnik broj: 0201-2437 od 18.03.2019. godina; Zapisnik broj: 0201-3007 od 21.03.2019. godine i Zapisnik broj: 0201-3382 od 29.03.2019. godine

Ministarstvo finansija dostavilo je Izjašnjenje[34] na preliminarni Izvještaj DRI, u kojem ukazuje na slijedeće:

„Takođe, u odnosu na softver za izradu jedinstvenog informacionog sistema za evidenciju pokretnih i nepokretnih stvari u svojini države Crne Gore, trebalo bi razmotriti **mogućnost softverskog rješenja ili nadogradnje modula koji bi bio spojen sa softverom Uprave za nekretnine**, a što prije svega podrazumijeva da je potrebno ispitati da li tu mogućnost sadrži postojeći softver, kao i pronaći specijalizovanu firmu iz Crne Gore koja bi se bavila održavanjem i budućom tehničkom podrškom istog."

- Ministarstvo finansija i Uprava za imovinu nijesu obezbijedili **normativne preduslove** za uspostavljanje sistema jedinstvene evidencije državne imovine.
  Nijesu realizovane mjere predviđene Akcionim planom (mjere su trebale biti realizovane u toku 2014. godine) koje se odnose na izmjene i dopune: Uredbe o načinu vođenja evidencije pokretnih i nepokretnih stvari i o popisu stvari u državnoj svojini, Pravilnika o razvrstavanju materijalne i nematerijalne imovine po grupama i metodama za utvrđivanje amortizacije budžetskih i vanbudžetskih korisnika, Pravilnika o načinu sastavljanja i podnošenja finansijskih izvještaja budžeta, državnih fondova i jedinica lokalne samouprave saglasno članu 51 ZDI, izradu kataloga šifara za vođenje jedinstvenog šifrarnika za vođenje evidencije pokretne i nepokretne imovine.

Državna revizorska institucija je revizijom „Efikasnost naplate poreskog duga imovinom poreskih obveznika"[35] upozorila da je došlo do kašnjenja u realizaciji mjera predviđenih Akcionim planom za uspostavljanje jedinstvene evidencije državne imovine i dala preporuku MF da sprovede aktivnosti predviđene akcionim planom. Revizijom je utvrđeno da i pored date preporuke ni nakon dvije i po godine od obavljene revizije, nije došlo do realizacije mjera predviđenih Akcionim planom iz 2014. godine.

Vlada Crne Gore usvojila je Akcioni plan za uspostavljanje jedinstvene evidencije državne imovine. (**Prilog broj 1:** Mjere iz akcionog plana za uspostavljanje jedinstvene evidencije državne imovine) Takođe, Vlada je zadužila MF da o realizaciji Akcionog plana polugodišnje informiše Vladu. Osnovni cilj Akcionog plana je precizno definisanje aktivnosti, faza u njihovoj realizaciji i stvaranja preduslova za uspostavljanje i vođenje jedinstvene evidencije državne imovine. Od strane MF Vladi Crne Gore dostavljena su tri informacije o toku realizacije Akcionog plana za uspostavljanje jedinstvene evidencije državne imovine i to:

- Zaključak Vlade broj: 08-426/6 od 18. decembra 2014. godine sa sjednice održane 11. decembra 2014. godine sa pratećim informacijama;
- Zaključak Vlade broj: 08-1454 od 2. jula 2015. godine sa sjednice održane 25. juna 2015. godine sa pratećim informacijama i
- Zaključak Vlade broj: 08-1454/2-15 od 18. februara 2016. godine sa sjednice održane 11. februara 2016. godine sa pratećim informacijama.

[34] Broj 01-87/2 od 30.05.2019. g.
[35] DRI broj: 40116/16-023-56/44 od 17.10.2016. godine

U poslednjoj informaciji koja je dostavljena Vladi Crne Gore navodi se da je Ministarstvo finansija formiralo Radne grupe za pripremu prijedloga izmjena i dopuna podzakonskih akata koji se tiču državne imovine[36], **rješavanja razgraničenja državne i opštinske imovine i priprema Plana procjene vrijednosti državne imovine od strane Ministarstva finansija i nadležnih institucija**. U Zaključcima Vlade daje se saglasnost da se predsjedniku, sekretaru i članovima operativnog tima za realizaciju Akcionog plana za uspostavljanje jedinstvene evidencije državne imovine isplati naknada u ukupnom bruto iznosu od 27.000,00€.[37] **Uprava za nekretnine** u poslednjem obavještenju [38] dostavljenom MF ističe da je **postupak razgraničenja, od ukupno 21 opštine završen u 13** opština, dok je u ostalih 8 opština postupak razgraničenja djelimično ili još nije[39] počeo da se sprovodi. Razlog zbog čega postupak razgraničenja u ovim opštinama, shodno dostavljenom dopisu, nije završen navodi se da lokalne samouprave i pored više urgencija od strane područnih jedinica UZN nijesu dostavile potrebnu plansku dokumentaciju ili dostavljena planska dokumentacija nije potpuna.

Ministarstvo finansija dostavilo je Izjašnjenje [40] na preliminarni Izvještaj DRI, ukazujući na aktivnosti koje je MF preuzelo u predhodnom periodu u kome se između ostalog **navodi:**

„Ministarstvo finansija je, u saradnji sa nadležnim institucijama Upravom za imovinu Crne Gore i Upravom za nekretnine Crne Gore, te opštinama u Crnoj Gori, pokrenulo realizaciju aktivnosti utvrđenih Akcionim planom za uspostavljanje jedinstvene evidencije državne imovine, odnosno registra nepokretnosti, koji je usvojila Vlada Crne Gore na sjednici od 27. februara 2014. godine i na sjednici od 11. decembra 2014. godine.

S tim u vezi, Ministarstvo finansija je organizovalo sastanke sa predstavnicima svih područnih jedinica Uprave za nekretnine, Upravom za imovinu i predstavnicima opština, Prijestonicom i Glavnim gradom, kako bi se precizno definisale aktivnosti, faze u njihovoj realizaciji i stvaranje preduslova za uspostavljanje i vođenje jedinstvene evidencije državne imovine, nakon čega smo preko Uprave za imovinu, pokrenuli postupke uređenja listova nepokretnosti.

Obratili smo se i Zaštitniku imovinsko pravnih interesa Crne Gore, aktom broj 07-15425/1 od 18.11.2015. godine, kako bi shodno članu 53 Zakona o državnoj imovini preduzeli odgovarajuće radnje sa aspekta svojih nadležnosti i dali svoj doprinos u okončanju postupka razgraničenja opštinske sa državnom imovinom.

[36] U **Izjašnjenju dostavljenom od strane Ministarstva finansija** na preliminarni Izvještaj DRI, navodi se sledeće: „Takođe, napominjemo da Ministarstvo finansija preduzima aktivnosti analize podzakonskih akata predloženih Akcionim planom koji se odnose na uspostavljanje jedinstvene evidencije državne imovine, a koje treba izmijeniti i uskladiti u narednom periodu. S tim u vezi, aktom broj: 07-8239/2019 od 29.05.2019. godine, obratili smo se Ministarstvu javne uprave, Zajednici opština, Upravi za nekretnine i Upravi za imovinu da predlože predstavnike svojih institucija koji će uzeti učešće u izradi podzakonske regulative."

[37] Zaključak broj:08-426/6 od 18. decembra 2014. godine bruto iznos od 10.000,00€; Zaključak broj: 08-1454 od 2. jula 2015. godine bruto iznos 9.500,00€ i Zaključak broj: 08-1454/2-15 od 18. februata 2016. Godine bruto iznos od 7.500,00€

[38] Broj: 02-1164/71 od 21.01.2019. godine

[39] U Područnoj jedinici Rožaje i Plav

[40] Broj 01-87/2 od 30.05.2019.g.

Uprava za nekretnine Crne Gore dostavila je Ministarstvu finansija Izvještaj broj 02-1164/38 od 05.04.2017. godine, koji se odnosi na postupak razgraničenja državne i opštinske imovine, konačnog utvrđivanja vlasničkih prava između države i opštine, a u kojem se ukazuje da od ukupno 21 područne jedinice, kompletan posao razgraničenja državne i opštinske imovine nije završilo 9 područnih jedinica, i to: PJ Podgorica, PJ Cetinje, PJ Bar, PJ Mojkovac, PJ Budva, PJ Rožaje, PJ Plav, PJ Berane i PJ Kotor.

Takođe, istim aktom ukazali su da je razlog nezavršetka ovog posla to što: nadležni organi ne dostavljaju plansku dokumentaciju ili istu dostavljaju nepotpunu i pored više urgencija područnih jedinica za dostavljanje dokumentacije; to što planska dokumentacija koja datira iz perioda prije 2000. godine, je sporna u dijelu prenosa koordinata granica linija GUP-a i DUP-a; što učešće Zaštitnika imovinsko - pravnih interesa u postupcima rasprava koje se ne održavaju iz razloga nemogućnosti prisustva Zaštitnika, pa se rasprave odlažu (primjer PJ Bar), kao i veliki broj žalbi Zamjenika Zaštitnika imovinsko pravnih interesa zbog suprotnog mišljenja člana 64 stav 1 Zakona o državnoj imovini ("Službeni list CG", br. 21/09 i 40/11) (primjer PJ Kotor).

Takođe, Ministarstvo finansija je dana 19.11.2018. godine, organizovalo kolegijum sa predstavnicima Uprave za nekretnine Crne Gore, u cilju analize statusa postupka razgraničenja državne sa opštinskom imovinom, identifikovanja svih problema koji su nastali u toku samog postupka, a koje je Uprava za nekretnine kroz svoje izvještaje navodila kao nedostatke i probleme za okončanje ovog postupka, kao i predlaganje određenih mjera u cilju prevazilaženja istih i stvaranja preduslova za okončanje postupka razgraničenja državne sa opštinskom imovinom.

Između ostalog, dovedena je u pitanje vjerodostojnost dostavljenih izvještaja Uprave za nekretnine, odnosno statusa okončanih postupaka razgraničenja državne sa opštinskom imovinom, obzirom na razlike koje se konstatuju iz Izvještaja u Izvještaj, odnosno da podaci o statusu realizacije postupka razgraničenja državne sa opštinskom imovinom ne korespondiraju, a što se takođe može konstatovati u praksi, odnosno redovnom postupanju po zahtjevima fizičkih i pravnih lica, kao i državnih organa i organa lokalne samouprave, da još uvijek ima neuređenih imovinskih odnosa u opštinama za koje se Izvještajima Uprave za nekretnine tvrdi da su u tim opštinama područne jedinice Uprave za nekretnine završile postupak razgraničenja.

Uprava za nekretnine dostavila je Ministarstvu finansija Izvještaj broj 02-1164/71 od 23.01.2019. godine, koji se odnosi na postupak razgraničenja državne i opštinske imovine, konačnog utvrđivanja vlasničkih prava između države i opštine.

Navedenim Izvještajem ukazuje se da je Uprava za nekretnine u odnosu na poslednji Izvještaj broj 02-1164/51-17 od 11.05.2018. godine, postupak razgraničenja završen u 13 opština (u ovom izvještajnom periodu postupak razgraničenja državne imovine sa opštinskom dodatno završile opštine Tivat i Herceg Novi), dok je u ostalim opštinama postupak djelimično završen.

Takođe, istim Izvještajem ukazali su da je razlog toga što postupak razgraničenja nije završen, to što lokalne samouprave i pored više urgencija od strane područnih jedinica nisu dostavile istima potrebnu plansku dokumentaciju ili su dostavili nepotpuna planska dokumentacija, iako je poznato da je potrebno dostaviti GUP-ove koji su važili u vrijeme donošenja Zakona o državnoj imovini, nakon čega će Područne jedinice Uprave za nekretnine urediti posjedovne listove – listove nepokretnosti u najkraćem mogućem roku i na taj način dati doprinos ovom važnom državnom projektu."

Predstavnici MF, UZI i UZN održali su sastanak povodom najavljene revizije i kao jedan od zaključaka sa održanog sastanka se navodi sljedeće: „Zadužuje se Ministarstvo finansija da pripremi Prijedlog informacija o realizaciji Akcionog plana za uspostavljanje jedinstvene evidencije državne imovine koji je usvojila Vlada Crne Gore na sjednici od 27. februra 2014. godine, koji će biti upućen Vladi Crne Gore na razmatranje i usvajanje, pri čemu će istu sa aspekta svojih nadležnosti dopuniti Uprava za imovinu i Uprava za nekretnine".[41]

- Revizijom je utvrđeno da UZI nije obezbijedila bazu podataka državnih organa, organa lokalnih samouprava i javnih službi čiji su osnivač Crna Gora, odnosno lokalna samouprava koje su u obavezi prema ZDI da dostavljaju podatke o imovini koja im je data na korišćenje, upravljanje i raspolaganje.

DRI je revizijom „Efikasnost naplate poreskog duga imovinom poreskih obveznika"[42] u cilju uspostavljanja jedinstvene evidencije državne imovine dala preporuku UZI da izradi bazu podataka državnih organa, organa loklanih samouprava i javnih službi čiji je osnivač Crna Gora, odnosno opština, koji su po ZDI obavezni da dostavljaju podatke o pokretnim i nepokretnim stvarima.

- Uprava za imovinu nije obezbijedila adekvatne kadrovske preduslove za uspostavljanje sistema jedinstvene evidencije državne imovine.
  UZI odredila je lica čija su zaduženja da vode jedinstvenu evidenciju državne imovine, ali nije odredila administratora za testnu verziju ARS aplikacije. Revizijom je utvrđeno da određena lica nijesu dovoljno obučena i da bi u narednom periodu bila neophodna dodatna edukacija istih.

- Svi korisnici ARS aplikacije nijesu obučeni za korišćenje iste. UZI nema Plan obuka korisnika ARS aplikacije, jer problemi u vezi sa uspostavljanjem sistema jedinstvene evidencije državne imovine uticali su da obučavanje i čitav proces uspostavljanja jedinstvene evidencije stagnira u periodu od 2016. do kraja 2018. godine.

DRI je revizijom „Efikasnost naplate poreskog duga imovinom poreskih obveznika"[43] u cilju uspostavljanja jedinstvene evidencije državne imovine dala preporuku da UZI izradi Plan obuka korisnika ARS aplikacije, kako bi se ista sprovela u što kraćem vremenskom roku i na taj način uspostavilo vođenje evidencije pokretne i nepokretne imovine primjenom ARS aplikacije.

Sprovedene obuke od strane UZI, koje su realizovne do sada odnosile su se na direktne budžetske korisnike (potrošačke jedinice budžeta Crne Gore). Spisak organa koji su direktni budžetski korisnici UZI je obezbijedila od Ministarstva finansija-Direktorata državnog trezora. Uprava je dostavila poziv za saradnju i obuku u vidu dopisa i e-maila svim organima sa spiska.

[41] Sastanak održan u prostorijama Ministarstva finansija 18.02.2019. godine o čemu je sačinje Zapisnik dostavljen revizoru na uvid
[42]DRI broj: 40116/16-023-56/44 od 17.10.2016. godine
[43]DRI broj: 40116/16-023-56/44 od 17.10.2016. godine

Obuka je sprovedena za 60 potrošačkih jedinica Budžeta Crne Gore, što znači da bi u narednom periodu trebalo realizovati obuku za ostale potrošačke jedinice, lokalne samouprave i javne službe čiji je osnivač država Crne Gora, odnosno lokalna samouprava. Ono što ne treba zaboraviti je da je u međuvremenu došlo do promjene organizacije državne uprave shodno novoj Uredbi o organizaciji i načinu rada državne uprave, kao i da je protekao rok od skoro tri godine kada su održane obuke pa će iste morati da se ponove.

UZI je planirala da obuke budućih korisnika ARS aplikacije sprovede na sledeći način:

- Obuke za direktne budžetske korisnike;
- Obuke za indirektne budžetske korisnike i
- Obuke za lokalne samouprave (Opštine).

Prilikom implementacije ARS aplikacije od strane Atos It Solutions and Services d.o.o. Beograd, ujedno je izvršena obuka službenika UZI zaduženih za prezentaciju i obučavanje budućih korisnika ove aplikacije. Po završenoj obuci, dijela direknih budžetskih korisnika, od strane istih (44 organa) dostavili su tabele o državnoj imovini. Migracija podataka vršena je na testnoj verziji ARS-a, od strane zaposlenih u UZI, pa je u toku iste došlo do problema za koje isti nijesu adekvatno obučeni. O problemima koji su uočeni prilikom migracije podataka obaviješten je implementator Atos d.o.o., gdje je istaknuto da je zaposlenima neophodno obezbijediti dodatne obuke kako bi aplikacija radila nesmetano i svi zaposleni bili adekvatno obučeni za rad na evidenciji.

Zapisnikom[44] sa sastanka održanog u UZI od strane predstavnika firme Atos d.o.o. Beograd istaknuto je: „Nije problem da neko dođe iz Atosa d.o.o. da održi obuke. Obuke bi se održale u dva koraka i to: Obuke za zaposlene u Sektoru za vođenje registra nepokretnosti, evidencije pokretnih stvari i poslove za pripremu podataka za uknjižbu državne imovine. Obuke bi se radile na testnoj verziji i obuhvatale bi korišćenje ARS aplikacije i pripremu i testiranje podataka za migraciju i obuke za krajnje korisnike iz državnih organa koji trebaju da dostavljaju podatke".

3.2. Evidencije imovine kod državnih organa i jedinstvena evidencija imovine kod UZI

Evidencija imovine kod državnih organa treba da obezbijedi pouzdane i pravovremene informacije, potrebne za odlučivanje i upravljanje imovinom koja im je data na korišćenje, upravljanje i raspolaganje. Na bazi uspostavljenje evidencije državne imovine organi su dužni da sačine i dostave nadležnom organu Izvještaj o imovini.

Jedinstvena evidencija državne imovine treba da obezbijedi neophodne podatke o imovini u državnom vlasništvu na bazi koje bi nadležni organi

[44] Zapisnik broj: 0201-3007 od 21.03.2019. godine

(Vlada i Skupština) donosili adekvatne informacije o raspolaganju i upravljanju sa istom.

U ovom dijelu predstavljen je sistem evidentiranja imovine od strane državnih organa, kao i jedinstvena evidencija državne imovine od strane UZI.

Kriterijum	Ispunjeno	Nepotpuno	Djelimično	Neispunjeno
Evidencija imovine kod organa zasniva se na osnovu sprovedenog popisa izvršenog u skladu sa Zakonskim i podzakonskim aktima	**UZŽ UZN**	**MSIP**	**MF UBHVFP UZI**	
Izvještaji pružaju potrebne informacije o imovini kojom raspolaže organ	**UZŽ**	**MSIP UZN**	**MF UZI**	***UBHVFP***
Evidencija državne imovine pruža sve neophodne podatke o imovini u državnom vlasništvu, pokretna i nepokretna imovina se vodi u skladu sa Zakonom	**UZŽ**	**MSIP UZN**	**MF UZI**	***UBHVFP***
Donesene su interna pravila o načinu vršenja popisa i evidencije imovine	**UZŽ**	**UZN***		**MF MSIP UZI *UBHVFP***
Evidentirana pokretna i nepokretna imovina procijenjena je u skladu sa pravnim aktima i MRS	**UZŽ**	**MSIP UZN**	**MF UZI**	**UBHVFP**
Jedinstvena evidencija državne imovine pruža sve neophodne podatke o imovini u državnom vlasništvu, pokretna i nepokretna imovina se vodi u skladu sa Zakonom				**UZI**
UZI na bazi jedinstvene evidencije imovine dostavlja podatke o pokretnim i nepokretnim stvarima Ministarstvu finansija Crne Gore				**UZI**
UZI preduzima Zakonom predviđene mjere prema organima koji ne dostavljaju podatke o pokretnim i nepokretnim stvarima, u skladu sa Zakonom				**UZI**

*Nije donešeno Interno pravilo o evidenciji državne imovine kod UZN

3.2.1. Evidencija imovine kod državnih organa

Državni organi, organi lokalne samouprave i javne službe čiji je osnivač Crna Gora, odnosno opština dužni su da vode evidenciju o stanju i promjenama na pokretnim i nepokretnim stvarima u državnoj svojini i vrše popis na način utvrđen ZDI, Uredbe o načinu vođenja evidencije pokretnih i nepokretnih stvari i o popisu stvari u državnoj svojini i Upustvom o bližem načinu vršenja popisa pokretnih i nepokretnih stvari u državnoj svojini.

- Revizijom je utvrđeno da državni organi ne vrše popis imovine na odgovarajući način, što za posljedicu ima da izvršeni popis ne obezbjeđuje tačne i potpune podatke za evidenciju imovine.
  Kod organa obuhvaćenih uzorkom u postupku vršenja popisa utvrđeni su sledeći nedostaci:

  - Rješenje o imenovanju Komisije za popis pokretnih i nepokretnih stvari donose se u tekućoj godini za predhodnu (npr. u Martu, Aprilu ili Julu tekuće godine za popis sa stanjem zaključno za 31.12. prethodne godine);
  - Rješenja o imenovanju Komisije za popis pokretnih i nepokretnih stvari ne sadrži detaljan opis zadatka koji Komisija treba da obavi, nije određen rok kada Komisija treba da počne sa radom i do kada popis treba završiti, nije dat zadatak da se izvrši popis obaveza i gotovine (kako u blagajni tako i na žiro-računima) sa stanjem na dan 31.12., kao ni da se izvrši popis investicija u toku;
  - Aktom o obrazovanju Komisije za popis nije predviđeno da je Komisija dužna da sačini Izvještaj o popisu i rok u kome je Komisija obavezna da dostavi Izvještaj o popisu starješini organa i knjigovodstvu organa;
  - Rešenje o formiranju Komisije koja su donošena od strane Ministarstva ne sadrži ko će i na koji način vršiti popis imovine organa u sastavu;
  - Popis imovine nije vršen na obrascu PL. U popisnim listama nijesu unešeni svi neophodni podaci kao inventarski brojevi, mjesto gdje se stvar nalazi, jedinica mjere, stanja utvrđena knjigovodstvenom evidencijom, eventualne razlike u količini i vrijednosti utvrđene po popisu i knjigovodstvenom stanju;
  - U popisnim listama nije navedeno lice zaduženo za stvar koja se popisuje i iste nijesu potpisane od strane Komisije i lica zaduženog za stvar;
  - U popisnim listama koje prikazuju imovnu, imovina je iskazana pojedinačno u naturalnim iskazima bez vrijednosti, sa utvrđenim manjkovima po popisu (takođe bez vrijednosti) i bez predloga za otpis pojedinih stvari koje su izgubile vrijednost i sl;
  - Uvidom u popisne liste utvrđeno je da dio sredstava nema sadašnju vrijednost, a za ista nije izvršena procjena.

Postupak donošenja Rješenja o popisu, kao i sam postupak sprovođenja popisa unaprijeđen je kod MSIP i UZN od 2017. godine, dok kod UZŽ isti je unaprijeđen u 2018. godini u odnosu na predhodne godine, pa je samim tim i evidencija imovine kod ovih organa u 2017. i 2018. godini bolja u odnosu na predhodne godine.

- Izvještaji o izvršenom popisu koje su sačinili organi obuhvaćeni uzorkom ne sadrže sve potrebne podatke o pokretnoj i nepokretnoj imovini koju koriste. Revizijom su utvrđeni sledeći nedostaci kod Izvještaja o izvršenom popisu imovine:

  - Komisija za popis nije dostavila Izvještaj o izvršenom popisu starješini organa kako je to predviđeno Uredbom o načinu vođenja evidencije pokretnih i nepokretnih stvari i o popisu stvari u državnoj svojini;
  - Organi u sastavu nijesu dostavljali Izvještaje o popisu nadležnom Ministarstvu, pa su Izvještaji sačinjeni bez organa u sastavu;
  - Organi u sastavu dostavljali su nadležnom Ministarstvu Izvještaje o popisu van roka definisang Zakonom u kome su organi dužni da dostave podatke o pokretnim i nepokretnim stvarima organu uprave nadležnom za poslove imovine;
  - U Izvještajima se navodi da je potrebno rashodovati dio opreme bez navođenja o kojoj opremi se radi, kao i knjigovodstvene vrijednosti iste;
  - Imovina je iskazana pojedinačno u naturalnim iskazima, bez vrijednosti, sa utvrđenim manjkovima po popisu (takođe bez vrijednosti) i bez predloga za otpis pojedinih stvari koje su izgubile vrijednost i sl. Izvještaj o popisu ne sadrži stanje potraživanja i obaveza, stanje blagajne kao ni popis stanja sredstava na žiro računima i investicija u toku na 31.12.;
  - Od strane starješine organa nije donešen akt o prihvatanju Izvještaja i Odluke o načinu rešavanja razlike na pokretnim stvarima;
  - Na bazi sačinjenog Izvještaja i predloga Komisje za popis starješina organa sačinio je Odluku o rashodovanju osnovnih sredstava u iznosu većem od predviđenog Uredbom o načinu vođenja evidencije pokretnih i nepokretnih stvari i o popisu stvari u državnoj svojini;
  - UZI dostavljani su samo Tabelarni prikazi osnovnih sredstava, a u pojedinim slučejevima nakon isteka roka predviđenog ZDI.

Aktom o obrazovanju Komisije za popis pokretnih i nepokretnih stvari, organ je u obavezi da definiše rok u kome se popis ima obaviti, kao i rok za dostavljenje Izvještaja sa popisnim listama. To znači da je Komisija dužna da nakon izvršenog popisa sačini Izvještaj o popisu na osnovu popisnih lista koji predaje starješini organa. Izvještaj o popisu mora da sadrži utvrđeno stanje stvari, nalaze o utvrđenim razlikama (manjkove i viškove), prijedlog za otpis pojedinih stvari koje su izgubile vrijednost, primjedbe, mišljenje zaposlenih koji rukuju pokretnim stvarima. Na bazi sačinjenog Izvještaja i

priloženih popisnih lista, starješina organa odlučuje o prihvatanju istog i odlučuje o načinu rešavanja razlike na pokretnim stvarima čija je knjigovodstvena vrijednost do 3.000,00€. Izvještaj o izvršenom popisu, sa popisnim listama i Rješenje o prihvatanju istog dostavljaju se knjigovodstvu organa radi usklađivanja knjigovodstvenog stanja sa stvarnim stanjem.

Podaci o promjenama stanja pokretnih i nepokretnih stvari utvrđeni godišnjim popisom, dostavljaju se UZI radi ažuriranja evidencije koju je dužan da vodi ovaj organ.

- Evidencija koju vode držani organi nije potpuna i ne pruža sve potrebne podatke o državnoj imovini koju koriste.
  Revizijom su utvrđeni i sledeći nedostaci kod državnih organa, a koji se tiču vođenja evidencije državne imovine:

  - Nepokretnosti koje se u katastru nepokretnosti vode odnosno koriste od strane državnih organa ne nalaze se u evidenciji istih;
  - Za pojedinu imovinu (pokretnu i nepokretnu) nema iskazane nabavne vrijednosti, a samim tim nije iskazana ni otpisana i sadašnja vrijednost imovine;
  - Ne može se sa tačnošću utvrditi gdje se nalazi pokretna imovina koja je iskazana u evidenciji;
  - Ne može se tačno utvrditi kako se došlo do vrijednosti pojedine imovine koja se nalazi u evidenciji kod Ministarstva finansija[45];
  - Ne postoje inventarni brojevi, kao i svi neophodni podaci o imovini koja se nalazi u evidenciji.[46]

Uvidom u katastar nepokretnosti kod subjekata revizije[47], izuzev UZŽ, utvrđeno je da se određene nepokretnosti vode odnosno koriste od strane ovih organa, a da iste nijesu iskazane u evidenciji koju vode organi. Revizijom je utvrđeno da je u pojedinim Listovima nepokretnosti UZN/Direkcija za nekretnine navedena kao vlasnik određenih nepokretnosti na teritoriji Crne Gore, iako se iste nalaze u opštinskom vlasništvu. Listovi nepokretnosti su u toku revizije ispravljeni na način što su upisani ispravni podaci o vlasništvu.

Dobar primjer vođenja evidencije i praćenja kretanja informatičke i računarske opreme nalazimo kod UZN. Za potrebe vođenja evidencije i praćena kretanja informatičke opreme službenik koji je zadužen za vođenje evidenciju formirao je excel dokument koji sadrži sledeće informacije: datum, inventarni broj, naziv opreme, iz lokacije, u lokaciju. Takođe, za računarsku opremu (računare i lap topove) kreirao je u excelu dokument koji omogućuje praćenje opreme po zaposlenom koji je zadužio istu i po lokaciji na kojoj se oprema nalazi.

[45] Većina imovine je iskazana na 31.12.2016. godine, međutim dokaz kako se došlo do vrijednosti iste ne postoji, nije vršena procjena od strane ovlašćenog procjenjivača u 2015 i 2016. godini

[46] Npr. za putnička vozila evidencija bi trebala da sadrži informacije o vrsti, tipu, modelu, serijskom broju, registartskom broju i sl.

[47] Ministarstva finansija, Ministarstva saobraćaja, Uprave za imovinu, Uprave za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove i Uprave za nekretnine

Veterinarska uprava[48] u katastru nepokretnosti se vodi kao vlasnik odnosno korisnik Veterinarskih ambulanti na teritoriji Crne Gore. Revizijom je utvrđeno da za te objekte, UZI je sklopila Ugovore o zakupu[49] sa privrednim društvima, međutim ista se ne nalazi u evidenciji koju vodi UZI. Zaključno sa 2017. godinom Veterinarske ambulante su se nalazile u evidenciji koju vodi UBHVFP.

Nabavna vrijednost imovine[50] kod državnih organa obuhvaćenih uzorkom, prema dostavljenim Tabelarnim prikazima osnovnih sredstava UZI u periodu od 2015. do 2018. godine bila je sledeća:

Državni organ	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Ministarstvo saobraćaja i pomorstva*	11.063.343,11	11.113.371,55	11.445.355,97	11.618.004,38
Minstarstvo finansija**	62.928,01	59.828,00	74.306,31	244.581,69
Uprava za imovinu	8.654.129,90	32.674.647,02	32.847.266,39	40.389.264,65
Uprava za nekretnine	5.911.688,67	6.849.979,92	6.888.559,00	6.917.658,34
Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove	1.411.345,80	1.483.162,18	1.525.921,90	445.440,79
Uprava za željeznice	68.776,63	61.107,41	62.255,82	63.695,97

*Uključujući organe u sastavu **Bez organa u sastavu

MSIP i UZN za 2017. godinu, a posebno za 2018. godinu unaprijedili su proces od momenta donošenja Rešenja o formiranju Komisije za popis, prihvatanja Izvještaja od strane ovlašćenog lica, vođenja evidencije pa do dostavljanja Tabelarnog prikaza osnovnih sredstava UZI. Ovaj proces za 2018. godinu unaprijeđen je i kod MF, a posebno treba istaći kao dobar primjer kako je proces sprovoden za 2018. godinu kod UZŽ, kao i evidenciju koju vodi ovaj organ.

[48] Sada Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove
[49] Npr. Ugovor broj 0261/2698 od 04.04.2018. godine
[50] Upitanju je nabavna vrijednost na 31.12. posmatrane godine

Dobar primjer unapređenja procesa sprovođenja popisa, Izvještavanja o izvršenom popisu i načinu evidencije imovine nalazimo kod UZŽ u 2018. godini. UZŽ je donijela Rešenje o formiranju Komisije za popis u decembru mjesecu za godinu u kojoj se vrši popis, sa definisanim zadacima i obavezama Komisije. Komisija je u popisne liste unijela sve neophodne podatke (izuzev za prevozna sredstva), lice zaduženo za stvari koje se popisuju, i na bazi izvršenog popisa sačinjen je Izvještaj o izvršenom popisu, kao i: Izvještaj o stanju neizmirenih obaveza na dan 31.12.2018. godine, Izvještaj o stanju na bankovnim računima na dan 31.12.2018. godine, Izvještaj o stanju blagajne na dan 31.12. 2018. godine i Izvještaj o redovnom godišnjem popisu investicija u toku sa stanjem na dan 31.12.2018 godine. Starješina organa donio je Rešenje o prihvatanju Izvještaja o izvršenom popisu, pa ju UZŽ dostavila u Zakonom predviđenom roku podatke MSIP kako bi se isti dostavili UZI. Na bazi ovako sprovedenog popisa, izvršena je evidencija u programu za evidenciju osnovnih sredstava. Program za evidenciju omogućuje između ostalog vođenje evidencije po licu koje je zadužilo osnovno sredstvo, kao i postojanje "elektronskog kartona" (kartica osnovnog sredstva) za svako osnovno sredstvo kod UZŽ.

- Rješenja o izvršenju po osnovu troškova održavanja stambenih zgrada u kojima se Uprava za imovinu navodi kao izvršni dužnik naplaćuju se prinudnim putem, i to za nepokretnosti kojih nema u evidenciji koju vodi UZI.

- Revizijom je utvrđeno da **Centralna banka Crne Gore** sa glavnog računa državnog trezora **prenosi novčana sredstva na poseban račun javnih izvršitelja** po osnovu dostavljenih Rešenja o izvršenju za troškove održavanja stambenih zgrada. U Rješenjima o izvršenju u koje je uvid imao revizor kao izvršni dužnik se navodi Država Crna Gora-Uprava za imovinu.

Za nepokretnosti koje se nalaze na teritoriji Crne Gore (stanovi, poslovni prostori) na kojima je etažni vlasnik država Crna Gora, a korisnik državni organ, isti je dužan da plaća troškove održavanja stambenih zgrada i zajedničkih djelova stambenih zgrada shodno Zakonu o održavanju stambenih zgrada[51]. Članom 16 pomenutog Zakona predviđeno je u slučaju da etažni vlasnik ne plaća mjesečne troškove održavanja stambenih zgrada u periodu od tri mjeseca, upravnik je dužan da pokrene postupak izvršenja na osnovu izvršne isprave[52].

- Po osnovu Rješenja o izvršenju na državnoj imovini se upisuju tereti i ograničenja, i to za imovinu koja nije evidentirana kod državnih organa, u konkretnom slučaju UZI.

[51] "Službeni list Crne Gore", br. 41/16 i 84/18
[52] Račun o iznosu troškova redovnog održavanja, nužnog i održavanja i hitnih radova.

Rešenjem o izvršenju na državnoj imovini upisanoj u List nepokretnosti 423 KO Topla, PJ Herceg Novi stavljena je zabrana raspolaganja na državnoj imovini, gdje je nosilac prava Vlada Crne Gore. Uvidom u hronologiju postupka revizijom je utvrđeno da je presudom Osnovnog suda u Herceg Novom, **tužena Veterinarska ambulanta d.o.o.** zbog neisplaćenih zarada zaposlenom. Tužena nije postupala po presudi, pa javni izvršitelj donosi Rešenje o izvršenju[53] po osnovu koga se stavljaju tereti i ograničenja na državnoj imovini. **Veterinarska ambulanta d.o.o.** (PIB: 02413914) **nije bila vlasnik** predmetnih nepokretnosti već Veterinarska stanica Herceg Novi (PIB: 02007894). Veterinarska ambulanta d.o.o bila je zakupac [54] pomenutih nepokretnosti, a zakupodavac je bila Vetrinatska uprava, odnosno od 2018. g. UZI. Za pomenute nepokretnosti UZI dostavila je Zahtjev za promjenu upisa [55] u kome se traži da UZN izvrši upis nepokretnosti kao svojina Crne Gore sa pravom raspolaganja Vlada Crne Gore. UZN postupila je po osnovu zahtjeva UZI i donijela Rješenje o promjeni upisa[56]. Od strane UZI, UZN i UBHVFP nije postavljano pitanje o zabilježbi na pomenutoj nepokretnosti i da li je ista ispravna.

Državna revizorska institucija Izvještajem o reviziji Godišnjeg finasijskog Izvještaja i reviziji efikasnosti evidentiranja državne imovine Uprave za imovinu za 2010. godinu, konstatovala je da državni organi i jedinice lokalne samouprave koji daju u zakup državnu imovinu ili vrše njeno sticanje ili prodaju ne dostavljaju zaključene ugovore Upravi za imovinu u cilju vođenja evidencije, shodno članu 61 stav 2 Zakona o državnoj imovini.

Uvidom u preuzete evidencije i shodno dostavljenom dopisu [57] , utvrđeno je da je UZI kreirala tabele u wordu, po godinama, za vođenje evidencije imovine koju je država prodala ili kupila. Evidencija se vodi na bazi dostavljenih ugovora od strane notara, a sve po osnovu donesenih zaključaka od strane Vlade o prodaji odnosno kupovini imovine. Takođe, UZI vodi evidenciju ugovora o zakupu u kojima je država zakupac (ugovore koje plaća Uprava za imovinu), kao i pregled Ugovora o zakupu u kojima je država (Uprava za imovinu) zakupodavac.

- Revizijom je utvrđeno da državni organi obuhvaćeni uzorkom, izuzev UZŽ, nijesu donijeli interna pravila o načinu vršenja popisa i načinu vođenja evidencije državne imovine.
  UZN donijela je Upustvo za rad komisije za popis[58] kojim se detaljno opisuju poslovi i način na koji treba da se izvrše, u toku sprovođenja popisa.

Državni organi su shodno Zakonu dužni da svake godine vrše popis imovine. Kako bi se ovaj proces sprovodio u skladu sa Zakonom i podzakonskim aktima, državnim organima ostavljeno je da donesu interna pravila kojima bi se jasno definisao tok postupka i zadaci u postupku

[53] I.br. 1168/2014 od 6.9.2016. godine
[54] Ugovor broj: 323/13-0201-3245 od 31.12.2013. godine
[55] Zahtjev broj: 0201/955 od 9.2.2018. godine
[56] Broj 954-109-Up/I-389/1-2018 od 02.03.2018. godine
[57] Dopis UZI broj 0201/6054.
[58] Broj: 02-11548 od 25.12.2013. godine

vršenja popisa i vođenja evidencije državne imovine. Ovim internim pravilima između ostalog treba da budu definisane obaveze popisne komisije (Plan rada, radnje koje ista treba da sprovede, vremenske rokove i td.)

- Računovodstvena evidencija koju vode državni organi ne obezbjeđuje sve potrebne podatke o imovini koju koriste.

  Uvidom u računovodstvenu evidenciju utvrđeni su sledeći nedostaci:

  - Nije vršen obračun amortizacije i revalorizacija u skladu sa pravnim aktima i MRS tako da se ne može utvrditi nabavna vrijednost pokretne imovine, ukupna akumulirana amortizacija kao ni sadašnja vrijednost;
  - Utvrđeno je da obračun amortizacije nije vršen na Obrazcu "OA", da nije potpisan i verifikovan od strane rukovodioca računovodstva i starješine organa. Takođe, obračun amortizacije nije obuhvatio svu pokretnu i nepokretnu imovinu koja podliježe godišnjem obračunu, jer dio imovine koji je iskazan u evidenciji nema nabavnu vrijednost;
  - Ne vodi se knjigovodstvo osnovnih sredstava u okviru odgovarajućeg knjigovodstvenog programa, već se vodi u excel tabelama;
  - Ne vodi se evidencija pokretne i nepokretne imovine na računima klase 0, shodno Pravilniku o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžeta opština pa se revizijom nije moglo izvršiti vrijednosno upoređenje popisne imovine sa knjigovodstvenim stanjem i
  - Po osnovu uloženih sredstava ne vrši se povećanje nabavne vrijednosti nepokretnosti, a što je predviđeno MRS 16 Nepokretnosti, postrojenja, oprema.

Državni organi dužni su da vrše ekonomsku i funkcionalnu kalsifikaciju i vode evidenciju na modifikovanoj osnovi shodno Pravilniku o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžeta opština. Takođe, istim Pravilnikom definisano je da se nefinansijska imovina [59] iskazuju na klasi O, odnosno odgovarajućim kategorijama, grupama i sintetici.

Pravilnikom o razvrstavanju osnovnih sredstava po grupama i metodama za utvrđivanje amortizacije budžetskih i vanbudžetskih korisnika uređen je način razvrstavanja materijalne i nematerijalne imovine i metoda za utvrđivanje amortizacije materijalne i nematerijalne imovine, kao i obaveza da se obračun amortizacije materijalne i nematerijalne imovine vrši na obrascu "OA". MRS 16 Nekretnine, postrojenja i oprema nalaže da se u knjigovodstvu vrijednosti neke nekretnine, postrojenja i opreme, priznaju troškovi zamjene nekih djelova tih stavki, u momentu kada ti troškovi nastanu i kada su zadovoljeni kriterijuimi priznavanja[60].

[59] Nepokretnosti, postojenja i oprema

[60] Važniji rezervni djelovi i pomoćna oprema smatraju se nekretninama, postrojenjima i opremom kada entitet očekuje da će ih koristiti duže od jednog obračunskog perioda. Slično tome, ako se rezervi djelovi i oprema za servisiranje mogu koristiti samo u vezi sa nekom

Primjer dobre računovodstvene evidencije koja obezbjeđuje potrebne podatke je evidencija koju vodi UZŽ. UZŽ je vršila obračun amortizacije pokretne imovine i početkom 2019. godine izvršila revalorizaciju vrijednosti vozila kojima raspolaže.

- Uprava za imovinu realizovala je preporuku koju je DRI dala u Izvještaju o reviziji „Efikasnost naplate poreskog duga imovinom poreskih obveznika" i u računovodstvenu evidenciju nepokretnosti unijela podatke o imovini koju je država stekla naplatom poreskog duga imovinom poreskih obveznika.

3.2.2. Jedinstvena evidencija državne imovine

- Jedinstvena evidencija državne imovine, kao što je u prethodnom poglavlju navedeno nije uspostavljena pa samim tim ne postoje adekvatni podaci o imovini koja je u državnom vlasništvu.

- **Evidencija** koju vodi Uprava za imovinu **nije potpuna**, jer ne sadrži podatke o državnoj imovini za sve organe koji je koriste.
  UZI nije preduzimala aktivnosti kako bi obezbijedila da svi organi koji koriste državnu imovinu dostave potrebne podatke.
  U pojedinim slučajevima UZI nije u mogućnosti, usljed nedostatka potrebne dokumentacije za objekte čija se izgradnja finansirala iz sredstava donacija, da izvrši uknjižbu nepokretnosti u vlasništvu države.[61]

UZI ne posjeduje podatak koliko je organa (državni organi i javne službe čiji je osnivač Crna Gora, odnosno organi opštine i javne službe čiji je osnivač opština), bilo dužno da izvrši popis, procjenu i evidenciju nepokretnosti koje su u njihovoj nadležnosti i u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu ZDI podatke dostavi UZI.

UZI ne raspolaže informacijom koliko i koji organi nijesu dostavili podatke o imovini koju koriste, odnosno Tabelarni prikaz osnovnih sredstava. Tabelarni prikazi osnovnih sredstava dostavljani su od strane organa i posle roka predviđenog ZDI.[62]

UZI nije preduzimala ZDI predviđene mjere kako bi obezbijedila da organi koji nijesu dostavili podatke o nepokretnim stvarima koje koriste ili koje su u njihovoj nadležnosti iste dostave, shodno članu 66 i 67 ZDI.

U čl. 63 ZDI predviđeno je da će se novčanom kaznom od 5.000€ do 20.000€ kazniti za prekršaj pravno lice, ako:

---

nekretninom, postrojenjem i opremom, oni se obračunavaju kao nekretnine, postrojenja i oprema.

[61] Npr. službena zgrada koju koristi MORT i HMZ (dopis UZI, broj: 0201/6054).

[62] Članom 50 Zakona o državnoj imovini ("Sl. list CG" br. 21/09 i 40/11) predviđeno je da je krajnji rok za dostavljanje podataka organu uprave nadležnom za poslove imovine kraj februara tekuće za predhodnu godinu.

- „O pokretnim stvarima koje su im date na korišćenje ne vode računovodstvenu evidenciju (član 48) i
- Ne dostave podatke o nepokretnim stvarima koje koriste ili koji su u njihovoj nadležnosti organu uprave nadležnom za poslove imovine, radi vođenja jedinstvene evidencije državne imovine (čl. 66 i 67)".

Takođe, ZDI je predviđeno u istom članu u stavu 2 da će se za prekršaj iz stava 1 ovog člana kazniti i odgovorno lice u pravnom licu, odgovorno lice u državnom organu i odgovorno lice u organu lokalne samouprave novčanom kaznom od 500€ do 2.000€.

- Evidencija koju vodi Uprava za imovinu **ne sadrži sve potrebne podatke o evidentiranoj imovini**. Podaci koje obezbjeđuje evidencija Uprave za imovinu ne omogućavaju uspostavljanje Registra nepokretnih stvari u državnoj svojini.
  Državni organi su Upravi za imovinu dostavljali Tabelarne prikaze osnovnih sredstava, koji omogućuje samo vrijedonosni prikaz osnovnih sredstava (po grupama i organima).

UZI na svom sajtu obajvila je obrazac „Tabelarni prikaz osnovnih sredstava" i zadužila organe da isti dostavljaju Upravi, iako se Uredbom o načinu vođenja evidencije pokretnih i nepokretnih stvari i o popisu stvari u državnoj svojini traži da se dostavljaju "PS" i "NS" obrasci za imovinu koju državni organi koriste odnosno upravljaju. Tabelarni prikaz ne omogućuje prikazivanje pojedinačnih podataka za svako osnovno sredstvo kako je to previđeno "PS" i "NS" obrascima, već zbirno i vredonosno po vrstama osnovnih sredstava.

UZI objavila je na svom sajtu obrazac, koji sadrži sledeće podatke:

Naziv organa

Mjesto

Matični broj

TABELARNI PRIKAZ OSNOVNIH SREDSTAVA ZA .... GODINU

R.b.	Vrsta osnovnog sredstva	Nabavna vrijednost	Otpisana vrijednost	Sadašnja vrijednost	Napomena
1.	Stanovi				
2.	Građevinski objekti				
3.	Građevinsko zemljište				
4.	Kancelarijski namještaj i oprema				
5.	Transportna sredstva				
6.	Telefonske centrale				
Ukupno					

U tabelu možete unositi podatke po grupaciji Vaših osnovnih sredstava

Uprava za imovinu na osnovu tabelarnih prikaza osnovnih sredstava dostavljenih od strane organa unosila je iste u program u kojem evidentirani podaci mogu samo da se pretražuju po organu. Pretraga osnovnih sredstava po kategoriji osnovnih sredstava, lokaciji, vrsti, podacima o nepokretnim stvarima, osnovu sticanja i td., nije moguća jer evidencija po tim kategorijama nije vođena.

Dostavljene podatke UZI je evidentirala u programu u kojem vodi evidenciju od 2010. godine do momenta vršenja revizije. Uvidom u program utvrđeno je da isti sadrži sledeće podatke:

I. Matični podaci
   1. Kategorija osnovnih sredstava
   2. Lokacija
   3. Vrsta organa
   4. Podvrste programa
   5. Spisak organa

II. Popis osnovnih sredstava (polje za unos podataka)
III. Prikaz
IV. Firma sa promjenom godine
V. Sistem

ZDI data je obaveza organu uprave nadležnom za poslove imovine da vodi Registar nepokretnih stvari u državoj svojini, a koji bi morao da sadrži sledeće informacije:

- podatke o nepokretnoj stvari (mjesto, ulica, broj, katastarska opština, katastarska parcela, broj lista nepokretnosti, površina zemljišta, površina objekta, službenost, teret i ograničenja);
- osnov sticanja prava;
- vrijednost nepokretne stvari u momentu evidentiranja, procijenjena od organa uprave nadležnog za nekretnine ili drugog ovlašćenog organa i druge podatke značajne za vođenje evidencije.

- UZI i MF nijesu dostavili DRI tražene podatke o pokretnim i nepokretnim stvarima koje je organ uprave nadležan za imovinu dužan da dostavi MF do kraja marta tekuće godine, za prethodnu godinu[63], već su dostavljeni Izvještaji o radu Uprave u periodu od 2015 do 2017. godine.

[63] U članu 51 Zakona o državnoj imovini navedeno je: „Organ uprave nadležan za poslove imovine je dužan da, u skladu sa međunarodnim računovodstvenim standardima i drugim propisima, podatke o nepokretnim i pokretnim stvarima u imovini Crne Gore dostavi Ministarstvu do kraja marta tekuće godine, za prethodnu godinu."

Na osnovu podataka dostavljenih od strane UZI broj državnih organa koji su u periodu od 2015 do 2017. godine dostavili Tabelarni prikaz osnovnih sredstava bio je sledeći:

Tabela broj 3

2015		2016		2017	
Broj organa koji su dostavili podatke o osnovnim sredstvima	Sadašnja vrijednost imovine €	Broj organa koji su dostavili podatke o osnovnim sredstvima	Sadašnja vrijednost imovine €	Broj organa koji su dostavili podatke o osnovnim sredstvima	Sadašnja vrijednost imovine €
62	86.393.519,53	67	111.540.211,63	75	160.276.235,30

Uvidom u dostavljene Izvještaje od strane Uprave u dijelu koji se odnosi na Sektor za vođenje Registra nepokretnosti, evidenciju pokretnih stvari i poslove za pripremu podataka za uknjižbu državne imovine navedene su aktivnosti koje je ovaj Sektor sproveo u periodu od 2015 do 2017. godine. Takođe, u Izvještajima se navodi da je nabavljena aplikacija za evidenciju državne imovine ARS i da bi uspostavljanjem iste bilo moguće efikasno vođenje i upravljanje državnom imoviniom. Međutim, u Izvještajima se ne navode problemi sa kojima se suočava UZI sa uspostavljanjem jedinstvene evidencije državne imovine. U Izvještajima nijesu navedeni ni podaci o nepokretnim i pokretnim stvarima u imovini Crne Gore koje je Uprava u skladu sa Zakonom bila dužna da dostavi Ministarstvu do kraja marta tekuće godine, za prethodnu godinu. Revizijom je utvrđeno da je Uprava raspolagala sa podacima koji su državni organi dostavili Tabelarni prikaz osnovnih sredstava u posmatranim godinama, a koji je zahtijevan od strane UZI.

3.3. Kontrola evidencije imovine od strane nadležnog organa

Kontrola imovine od strane nadležnog organa obezbeđuje da se korišćenje, upravljanje i raspolaganje sa istom od strane državnih organa sprovodi na zakonit, adekvatan i efikasan način. S' tim u vezi u ovom dijelu predstavljen je način kontrole koji se sprovodi od strane Direkcije za inspekcijiski nadzor MF, uključujući nadzor načina uspostavljanja i evidencije, kao i jedinstvene evidencije državne imovine.

Kriterijum	Ispunjen	Nepotpuno	Djelimično	Neispunjen
Stvoreni su adekvatni uslovi za rad Direkcije za inspekcijski nadzor nad državnom imovinom		**MF**		
Direkcije za inspekcijski nadzor nad državnom imovinom donijela je interne akte o načinu vršenja inspekciskog nadzora				**MF**
Donijeti su dugoročni i kratkoročni planovi kontrole od strane Direkcije za inspekcijski nadzor nad državnom imovinom, koji uključuju i kontrolu uspostavljanja i vođenja evidencije državne imovine			**MF**	

- U Direkciji za inspekcijski nadzor nad državnom imovinom Direktorata za inspekcijske i pravne poslove MF nijesu u potpunosti ispunjeni organizacioni, tehnički i kadrovski uslovi kako bi isti mogao na efikasan način da obavlja poslove iz svoje nadležnosti.

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta MF u okviru Direkciji za inspekcijski nadzor nad državnom imovinom sistematizovano je 7 radnih mjesta i to:

- Glavni/a inspektor/ka za državnu imovinu jedno radno mjesto;
- Inspektor/ka I tri radna mjesta;
- Samostalni/a savjetnik/ca I dva radna mjesta i
- Samostalni /a savjetnik/ca II jedno radno mjesto.

Od ukupno sedam sistematizovanih radnih mjesta u Direkciji radi pet zaposlenih lica i to tri inspektora, samostalni savjetnik I i Samostalni savjetnik II. **Mjesto Glavnog inspektora za državnu imovinu u posmatranom periodu nije bilo popunjeno**. Pregledom plana kontrole i zaspisnika od strane inspektora da se utvrditi da od tri popunjena radna mjesta u periodu od

2015 do 2018. godine inspekcijskim nadzorom su se bavila dva inspektora. MF raspolaže sa tri prevozna sredstva, koja se prema evidenciji Ministarstva koriste od strane sekretara (jedno vozilo) a druga dva za potrebe administrativne službe Ministarstva. U razgovoru sa zaposlenim u Direkciji za inspekcijiski nadzor istaknutio je da isti vrše inspekcijski nadzor na državnom imovinom u pogledu njenog raspolaganja, korišćenja i upravljanja na teritoriji Crne Gore. Često se dešava da zbog potreba službe isti moraju da se snalaze za prevoz do mjesta inspekcijskog nadzora.

- U Direkciji za inspekcijski nadzor MF **nijesu donošeni interni akti** kojima bi se preciznije definisao način, postupak i mjere inspekcijskog nadzora ove Direkcije.

Prilikom vršenja inspekcijskog nadzora inspektori Direkcije primjenju Zakon o upravnom postupku, Zakon o državnoj imovini i druge podzakonske akte o načinu vršenja inspekcijskog nadzora. Internim aktima Direkcija za inspekcijski nadzor definisala bi glavne poslovne procese u Direkciji koji se posebno odnose na planiranje inspekcijskih nadzora, planiranje i vršenje samog inspekcijskog nadzora, sprovođenje postupka inspekcijskog nadzora, obaveze subjekata inspekcijskog nadzora, izvještavanje pretpostavljenima i sl.

- Direkcija za inspekcijski nadzor nad državnom imovinom **nije nikada vršila nadzor** koji je za predmet imao evidenciju državne imovine.

Od strane Direkcije za inspekcijski nadzor nad državnom imovinom dostavljeni su Planovi inspekcijskog nadzora za 2017 i 2018. godinu u kojima je kao jedini subjekt inspekcijskog nadzora navedena UZN odnosno njene područne jedinice. Vrijeme inspekcijskog nadzora prikazano je kao okvirno. Kontrola uspostavljanja i vođenja evidencije državne imovine od strane državnih organa nije bila predmet kontrole ove Direkcije u posmatranom periodu.

Takođe, Direkcija za inspekcijski nadzor nad državnom imovinom **nije donosila dugoročni plan kontrola**, po osnovu koga bi se donosili kartkoročni (godišnji) planovi kontrola.

Uvidom u dostavljene Planove za inspekcijski nadzor [64] od strane Ministarstva finansija-Direkcije za inspekcijski nadzor nad državnom imovinom, da se zaključiti da su isti sastavljeni od strane inspektora. Subjekti kontrole su navedene Područne jedinice UZN [65] , sa okvirnim vremenskim rokom za kontrolu. Od tri zaposlena inspektora planirano je da se kontrole sprovodu od strane dva inspektora. Uvidom u sačinjene Godišnje izvještaje realizovanih predmeta dostavljenih od strane Direkcije za 2017 i 2018. godinu, da se utvrditi da od 21 planirane redovne kontrole Područnih jedinica UZN realizovane su dvije u 2017. godini, odnosno jedna u 2018. godini.

[64] Isti nijesu potpisani, ovjereni i zavedeni od strane odgovornih lica u Ministarstvu finansija
[65] Planirano da se redovna kontrola sprovede ko 21 Područne jedinice Uprave za nekretnine

Takođe, u 2017. godini realizovano je petnaest vanrednih inspekcijskih kontrola, dok u 2018. godini realizovano je sedamnaest vandrednih inspekcijski kontrola. Predmet redovnih inspekcijskih kontrola bio je način organizacije, urednosti i ažurnosti Upisnika, ažurnosti rada u predmetima, kao i da li je završen postupak uspostavljanja evidencije razgraničenja nepokretnosti koji su u raspolaganju Vlade Crne Gore ili lolaknih samouprava. Vadredni inspekcijski nadzori sprovođeni su po zahtjevu rukovodioca Direktorata za imovinsko pravne poslove, odnosno po prijavi pravnih lica, državnih organa i fizičkih lica.

Predmet kontrole **nikada nije bio postupak** uspostavljanja, vođenja i tačnosti evidencije državne imovine, bilo kod državnih organa ili lokalnih samouprava.

- Unutrašnja revizija kod subjekata revizije obuhvaćenih uzorkom **nije sprovodila revizije** koje bi za predmet imale proces uspostavljanja i vođenja evidencije državne imovine.

Subjektima revizije traženo je da dostave Izvještaje Unutrašnje revizije u kojima je predmet revizije bio sistem uspostavljanja i vođenja evidencije imovine koju koriste i sa kojom upravljaju ovi organi. U izjašnjenima dostavljenim od strane subjekata revizije istaknuto je da kod istih nije rađena revizija sistema uspostavljanja i vođenja evidencije imovine. Takođe, od strane UZI navedeno je da unutrašnja revizija nije ni uspostavljena.

4. Zaključci

Nakon sprovedenog postupka revizije od strane revizorskog tima DRI utvrđeno je da postoji niz **evidentiranih nepravilnosti, propusta i nedostataka** koje je neophodno eliminisati kako bi sistem uspostavljanja, vođenja i kontrole evidencije državne imovine kod državnih organa funkcionisao na zakonom utvrđen i efikasan način.

4.1. Preduzete mjere od strane državnih organa za uspostavljanje evidencije državne imovine

Predmetnom revizijom je utvrđeno da državni organi nijesu preduzeli dovoljne organizacione, tehničke i kadrovske mjere kako bi se uspostavio odgovarajući sistem evidencije državne imovine, što za posljedicu ima da kod svih državnih organa **nije evidentirana kompletna imovina ili evidencija ne sadrži sve potrebne podatke.** Iz tog razloga, neki državni organi nijesu u mogućnosti da sve potrebne podatke o imovini dostavljaju organu nadležnom za poslove imovine, što onemogućava uspostavljanje jedinstvene evidencije državne imovine.

Nedovoljni ili nedovoljno obučeni kadrovi su kod pojedinih organa jedan od uzroka što odgovarajuće **evidencija državne imovine nije uspostavljena**, posebno kod organa koji raspolažu velikom imovinom koja je pri tom i dislocirana (organi koji imaju područne jedinice). Tako na primjer, rješenje da jedno lice vodi evidenciju pokretnih i nepokretnih stvari posebno ne može biti zadovoljavajuće kod UZI koja pored evidencije koju koristi i sa kojom upravlja ovaj organ, zadužena je shodno ZDI da vodi evidenciju stvari (službenih zgrada i prostorija) koje koristi više državnih organa.

Nepostojanje odgovarajućeg programskog/softverskog rešenja za evidenciju osnovnih sredstava kod državnih organa predstavlja ograničavajući faktor za uspostavljanje odgovarajuće evidencije. Program za vođenje evidencije imovine omogućava brz uvid u podatke koji se odnose na ukupnu imovinu i podatke koji se odnose na pojedinu imovinu (vrijednost, lokacija, praćenje promjena na imovini i sl.) kao i da se na brz i efikasan način raspolaže tačnim i kompletnim podacima. Program koji koristi jedan od državnih organa [66] obuhvaćenih uzorkom omogućava uspostavljanje "elektronskog kartona" (kartica osnovnog sredstva) za svaku nepokretnu i pokretnu stvar, što je jedan od osnovnih preduslova za obezbjeđivanje podataka potrebnih za uspostavljanje jedinstvene evidencije državne imovine.

Česte promjene unutrašnje organizacije državne uprave, koje ne prate blagovremena uputstva o načinu postupanja, dovode do toga da organi po istoj stvari postupaju na različit način. Tako su npr. organi u sastavu MF dostavljali UZI podatke o imovini koju koriste dok su organi u sastavu MSIP podatke dostavljali Ministarstvu koje ih je objedinjavalo i dostavljalo UZI.

[66] Program je nabavljen po cijeni od 355 €.

4.2. Preduzete mjere za uspostavljanje jedinstvene evidencije državne imovine

Jedinstvena evidencija državne imovine i Registar nepokretnosti **nijesu uspostavljeni ni nakon proteka deset godina od donošenja Zakona o državnoj imovini**, jer nadležni organi nijesu obezbijedili osnovne preduslove za primjenu zakona.

Ministarstvo finansija (MF) **nije obezbijedilo potrebne tehničke preduslove za uspostavljanje jedinstvene evidencije državne imovine**, jer nije pripremilo funkcionalan program za elektronsku obradu podataka za vođenje registra i jedinstvene evidencije.

Ministarstvo finansija i Uprava za imovinu **nijesu vršili adekvatan nadzor** nad realizacijom Ugovora o nabavci usluga proširenja SAP sistema-implementacija SAP FI-AA modula i eksterne aplikacije za evidenciju državne imovine i nijesu blagovremeno preduzimali potrebne aktivnosti, što za posljedicu ima **da ARS aplikacija još uvijek nije do kraja implementirana**.

Ministarstvu finansija i Upravi za imovinu bilo je neophodno više od dvije godine da od nabavke i sprovođenja postupaka predviđenih Ugovorom o nabavci usluga proširenja SAP sistema-implementacija SAP FI-AA modula i eksterne aplikacije za evidenciju državne imovine, preduzme mjere kako bi se stvari pokrenule sa „mrtve tačke“, identifikovali problemi zbog čega nije uspostavljena jedinstvena evidencija državne imovine i zbog čega ista ne funkcioniše.

Ministarstvo finansija i Uprava za imovinu **nijesu obezbijedili normativne preduslove** za uspostavljanje sistema jedinstvene evidencije državne imovine, jer nijesu realizovali mjere predviđene Akcionim planom za uspostavljanje jedinstvene evidencije državne imovine.

Uprava za imovinu nije obezbijedila bazu podataka organa koji su u obavezi prema ZDI da dostavljaju podatke o državnoj imovini na osnovu kojih treba da se uspostavi jedinstvena evidencija.

Uprava za imovinu nije obezbijedila dovoljne kadrovske uslove za uspostavljanje sistema jedinstvene evidencije državne imovine, jer lica određena za vođenje jedinstvene evidencije **nijesu dovoljno obučena**. Takođe, svi budući korisnici ARS aplikacije nijesu obučeni za korišćenje iste. Da bi se uspostavila jedinstvena evidencija državne imovine, neophodno je da budu obučeni budući korisnici ARS aplikacije, s’ tim što posebna znanje i vještine u korišćenju ove aplikacije moraju da posjeduju lica zaposlena u UZI, koja bi trebalo da budu glavni nosioci posla buduće jedinstvene evidencije državne imovine.

Uspostavljanje jedinstvene evidencije državne imovine zavisi i od sprovođenja mjera predviđenih Akcionim planom za uspostavljanje jedinstvene evidencije državne imovine, koji je Vlada usvojila 2014. godine. **Mjere predviđene Akcionim planom nijesu realizovane**. DRI je još 2016. godine dala preporuku MF da sprovede aktivnosti predviđene Akcionim planom, međutim **do realizacije date preporuke** do okončanja predmetne revizije **nije došlo**.

4.3. Evidencija državne imovine kod državnih organa i jedinstvena evidencija imovine kod UZI

Revizijom je utvrđeno da državni organi **ne vrše popis imovine na odgovarajući način**, što za posljedicu ima da izvršeni popis ne obezbjeđuje tačne i potpune podatke za evidenciju imovine. Posljedica naprijed navedenog je da svi državni organi **ne raspolažu tačnom evidencijom pokretnih i nepokretnih stvari**, a samim tim i sa vrijednošću državne imovine koju koriste i sa kojom upravljaju. Ovo dalje za posljedicu ima da i postojeća objedinjena evidencija imovine koju vodi UZI, za organe koji su dostavili podatke, nije tačna.

Evidencija koju vode držani organi nije potpuna i ne pruža sve potrebne podatke o državnoj imovini koju koriste, a koji su neophodni za uspostavljanje jedinstvene evidencije. Za pojedinu imovinu **nema iskazane vrijednosti**, ne može se sa tačnošću utvrditi gdje se evidentirana stvar nalazi i ne postoje svi neophodni podaci. U evidenciji koju vodi državni organ ne nalaze se sve nepokretnosti koje se u katastru nepokretnosti vode odnosno koriste od strane državnog organa.

Kao primjer posljedica neadekvatne evidencije navodimo sljedeće: Rješenja o izvršenju po osnovu troškova održavanja stambenih zgrada u kojima se Uprava za imovinu navodi kao izvršni dužnik naplaćuju se prinudnim putem, i to za nepokretnosti kojih nema u evidenciji koju vodi UZI, odnosno nema podataka ko je stvarni korisnik. Takođe, po osnovu rješenja o izvršenju na državnoj imovini se upisuju tereti i ograničenja, i to za imovinu koja nije evidentirana kod državnih organa, u konkretnom slučaju UZI koja predmetnu imovinu daje u zakup. Na državnu imovinu je dakle upisan teret iako tuženo pravno lice nije vlasnik imovine već zakupac, a od strane nadležnih organa nije se postavilo pitanje o zabilježbi na pomenutoj nepokretnosti.

Evidencija koju vodi Uprava za imovinu **nije potpuna**, jer ne sadrži podatke o državnoj imovini za sve organe koji je koriste. UZI nije preduzimala aktivnosti kako bi obezbijedila da svi organi koji koriste državnu imovinu dostave potrebne podatke.

Evidencija koju vodi Uprava za imovinu ne sadrži sve potrebne podatke o evidentiranoj imovini. Podaci koje obezbjeđuje evidencija Uprave za imovinu ne omogućavaju uspostavljanje Registra nepokretnih stvari u državnoj svojini.

Neuspostavljanje odgovarajuće knjigovodstvene evidencije državne imovine odnosno nevođenje evidencije pokretne i nepokretne imovine na računima klase 0, kao i odsustvo podataka o vrijednosti pojedine evidentirane imovine utiče da obračun amortizacije i računovodstveno evidentiranje imovine ne bude u skladu sa pravnim aktima i MRS.

Nepostojanje internih procedura kojima se uređuje proces evidentiranja državne imovine je jedan od osnovnih uzroka problema koji onemogućavaju uspostavljanje i vođenje evidencije državne imovine.

Postupak evidencije se ne sprovodi na odgovarajući način jer procedurama nijesu opisane aktivnost (unos podataka u evidenciju, nabavka, otpis, amortizacija, dostavljanje propisanih podataka UZI, kontrola itd.), nijesu određeni odgovorni izvršioci za konkretne zadatke niti lica odgovorna za primjenu procedure.

Jedan od uzroka problema kod uspostavljanja i vođenja evidencije državne imovine jeste i činjenica da unutrašnja revizija kod državnih organa obuhvaćenih uzorkom nije sprovodila revizije koje bi za predmet imale proces uspostavljanja i vođenja evidencije državne imovine.

UZI u godišnjim Izvještajima o radu **ne navodi probleme** koji već duži period onemogućavaju uspostavljenje jedinstvene evidencije državne imovine, što takođe utiče na izostanak konkretnih aktivnosti.

4.4. Razgraničenje imovine između države i lokalnih samouprava

Da bi se uspostavila jedinstvena evidencija državne imovine, neophodno je sprovesti postupak razgraničenja imovinskih prava države i opština, u svim opštinama, Prijestonici Cetinje i Glavnom gradu Podgorici. Dosadašnji izvještaji koji su dostavljani MF, a samim tim i Vladi Crne Gore, od strane UZN ukazuju na brojne probleme koji se odnosi na postupak razgraničenja državne i opštinske imovine. Jedan od osnovnih problema koji se ističe je to što lokalne samouprave nijesu dostavile potrebnu plansku dokumentaciju ili su dostavila nepotpuna planska dokumenta, iako je potrebno dosatviti GUP-ove koji su važili u vrijeme donošenja ZDI-ni, nakon čega se stiče mogućnost da Područne jedinice UZN urede posjedovne listove-listove nepokretnosti.

Vlada Crne Gore donijela je zaključak[67] još 2016. godine u kome je zadužila (tačka 4 zaključka) MF da u saradnji sa Područnim jedinicama UZN, okonča postupak razgraničenja državne i opštinske imovine.

U poslednjem Izvještaju dostavljenom MF od strane UZN ističe se da je postupak razgraničenja, od ukupno 21 opštine završen u 13 opština, dok je u ostalih 8 opština postupak razgraničenja djelimično ili još nije[68] počeo da se sprovodi.

Uređenjem katastartskih podataka i tačne evidencije državne imovine, stvaraju se mogućnosti da se u narednom periodu izradi plan i procjena vrijednosti, kako državne tako i opštinske imovine, a što je nophodno za uspostavljanje jedinstvene evidencije državne imovine.

[67] Broj: 08-1454/2-15 od 18.02.2016. godine
[68] U Područnoj jedinici Rožaje i Plav

4.5. Preduzete mjere za uspostavljanje kontrole imovine od strane nadležnog organa

Ministarstvo finansija nije stvorilo sve neophodne organizacione, kadrovske i tehničke uslove da bi **Direkcija za inspekcijski nadzor** nad državnom imovinom funkcionisala na način predviđen ZDI.

Mjesto Glavnog inspektora godinama **nije popunjeno**, mali broj inspektora u odnosu na obim posla i vrijednosti imovine koja bi trebala da se kontroliše, angažovanje dva od ukupno tri zaposlena inspektora na poslovima inspekcijskog nadzora uticalo je na rezultat rada ove Direkcije u posmatranom četvorgodišnjem periodu. Od strane ove **Direkcije nije donešen dugoročni plan kontrole,** dok doneseni kratkoročni planovi kontrole nijesu adekvatni i ne daju preciznu sliku o kontrolama koje treba sprovoditi. Direkcija za inspekcijski nadzor sprovela je mali broji planiranih kontrola, kao i mali broj vandrednih inspekcijskih nadzora u posmatanom periodu.

Kvalitet rada u mnogome zavisi od postojanja Internih akata, kojima bi se definisao način, prava i obaveze Direkcije za inspekcijski nadzor i zaposlenih u Direkciji. Internim akatima bi se definisali glavni procesi rada, način planiranja i vršenja samog inspekcijskog nadzora, obaveze subjekata inspekcijskog nadzora, način izvještavanja o preduzetim mjerama subjekata inspekcijskog nadzora i dr.

5. Ocjena i preporuke

Na bazi sprovedene revizije, utvrđenog činjeničnog stanja i izjašnjenja subjekata revizije[69], a u skladu sa članom 44 Zakona o Državnoj revizorskoj insituciji i članom 45 Poslovnika Državne revizorske institucije, nadležni Kolegijum DRI u sastavu: **dr Branislav Radulović** (Rukovodilac Kolegijuma) i **g. Nikola N. Kovačević** (član Kolegijuma), na sjednici Kolegijuma DRI održanoj 25.06.2019. godine usvojio je:

KONAČNI IZVJEŠTAJ

o reviziji uspjeha

Uspješnost uspostavljanja, vođenja i kontrole evidencije državne imovine kod državnih organa

Država Crna Gora, deset godina poslije donošenja Zakona o državnoj imovini, i pored zakonom definisane obaveze, još uvijek **nema uspostavljen jedinstveni sistem evidencije državne imovine**, pa samim tim ni zakonom predviđeni Registar nepokretnosti.

Predmetnom revizijom vrhovna državna revizija je utvrdila da **nijesu obezbijeđeni potpuni i tačni podaci o državnoj imovini**, a što je uzrokovano, prije svega, sljedećim činjeničnim stanjem:

- Nadležni državni organi **nijesu preduzeli** dovoljne organizacione, tehničke i kadrovske mjere kako bi se uspostavila odgovarajuća evidencija imovine koju koriste i sa kojom upravljaju državni organi;

- Evidencija koju vode državni organi **nije potpuna i ne pruža sve potrebne podatke** o državnoj imovini koju koriste i sa kojom upravljaju;

- Ministarstvo finansija i Uprava za imovinu **nijesu uspostavili funkcionalni program** za vođenje jedinstvene evidencije državne imovine;

- Uprava za imovinu **nije preduzimala aktivnosti** kako bi obezbijedila da svi organi dostave podatke potrebne za uspostavljanje jedinstvene evidencije;

- Ministarstvo finansija i Uprava za imovinu **nijesu realizovali mjere predviđene Akcionim planom** za uspostavljanje jedinstvene evidencije državne imovine;

[69] Izjašnjenje MF br. 01-87/2 od 30.05.2019.g; Izjašnjenje UZI br. 0201-5509 od 04.06.2019.g; Izjašnjenje UZŽ br. 341/19-01-263-1 od 30.05.2019.g; Izjašnjenje UBHVFP br. 32/19-0102-1787/2 od 30.05.2019.g; Izjašnjenje MSP br. 403/1—13-4839/1 od 04.06.2019.g;

- **Postupak razgraničenja državne i opštinske imovine nije završen,** iako je Ministarstvo finansija zaključkom Vlade iz 2016. godine bilo zaduženo da u saradnji sa Područnim jedinicama Uprave za nekretnine taj postupak okonča;

- Svi državni organi **nijesu uspostavili interne procedure** kojima je uređen proces evidentiranja državne imovine;

- Direkcija za inspekcijski nadzor nad državnom imovinom (MF) **nije sprovodila kontrole** čiji je predmet evidentiranje državne imovine;

- Untrašnja revizija, kod državnih organa obuhvaćenih uzorkom, **nije sprovodila revizije** čiji je predmet sistem evidencije državne imovine.

U skladu sa navedenim Državna revizorska institucija (DRI), nakon sprovedenog postupka revizije, **ocijenjuje je da državni organi nijesu preduzimali odgovarajuće mjere, u skladu sa svojim nadležnostima i odgovornostima, kako bi, u skladu sa zakonskom obavezom, uspostavili adekvatan i efektivan sistem evidencije državne imovine.**

U cilju **eliminisanja** revizijom **evidentiranih nepravilnosti, propusta i nedostataka**, a u cilju uspostavljanja sistema jedinstvene evidencije državne imovine, kao i evidencije imovine kod organa koji je koriste, vrhovna državna revizija (DRI) daje sljedeće:

PREPORUKE

Ministarstvo finansija

1. Potrebno je da Ministarstvo finansija (u saradnji sa Upravom za imovinu) **izvrši detaljnu analizu** preduzetih aktivnosti na realizaciji proširenja SAP sistema-implementacije SAP FI-AA modula i eksterne aplikacije za evidenciju državne imovine i predlože detaljan Plan daljeg postupanja sa vremenskim okvirima, nosiocima aktivnosti i troškovima, kako bi se **obezbijedio funkcionalan program** za uspostavljanje sistema jedinstvene evidencija državne imovine.

2. Potrebno je da Ministarstvo finansija **realizuje mjere predviđene Akcionim planom** za uspostavljanje jedinstvene evidencije državne imovine (usvojenim zaključkom Vlade broj 08-426/4 od 6. marta 2014. godine).

3. Potrebno je da Ministarstvo finansija u saradnji sa Područnim jedinicama Uprave za nekretnine **okonča postupak razgraničenja državne i opštinske imovine**, shodno zaključku Vlade broj: 08-145/2-15 od 18. februara 2016. godine.

4. Potrebno je da Ministarstvo finansija (u saradnji sa Upravom za imovinu) **uspostavi jedinstvenu evidenciju državne imovine** kako bi se utvrdilo tačno stanje imovine u državnom vlasništvu.

5. Potrebno je da Ministarstvo finansija, u saradnji sa Upravom za imovinu, obezbjedi da se u **jedinstvenu evidenciju državne imovine** evidenitraju (na bazi zaključenih i dostavljenih ugovora) i objekti čija je izgradnja finansiranja iz međunarodnih donacija.

6. Potrebno je obezbijediti odgovarajuće kadrovske, organizacione i tehničke uslove, kako bi **inspekcijski nadzor** nad državnom imovinom bio efikasan, odnosno isti obezbijedio da državni organi sprovode Zakonom propisane aktivnosti u cilju uspostavljanja i vođenja odgovarajuće evidencije državne imovine.

7. Potrebno je **donijeti interna pravila i upustva u Direkciji za inspekcijski nadzor**, kako bi se definisali glavni procesi rada, način planiranja, vršenje inspekcijskog nadzora, obaveze subjekata inspekcijskog nadzora, način izvještavanja i sl.

Uprava za imovinu

1. Potrebno je da Uprava za imovinu **izradi bazu podataka** organa (državnih organa, organa lokalne samouprave i javnih službi čiji je osnivač Crna Gora, odnosno opština), koje su po Zakonu obavezni da dostavljaju podatke o pokretnim i nepokretnim stvarima.

2. Na osnovu sačinjene baze Uprava za imovinu treba da **pratiti ažurnost u potupku dostavljanja podataka** i preduzima Zakonom predviđene mjere ukoliko se isti ne dostavljaju.

3. Potrebno je da Uprava za imovinu, na osnovu sačinjene baze podataka organa, **izradi Plan obuka** budućih korisnika eksterne aplikacije za jedinstvenu evidenciju državne imovine i sprovede obuke u predviđenom vremenu.

4. Potrebno je da Uprava za imovinu **preuzme podatake o nepokretnostima u državnom vlasništvu od Uprave za nekretnine**, iste **usaglasi** sa ovom Upravom i preduzme mjere kako bi se sva državna imovina evidentirala u skladu sa Zakonom o državnoj imovini.

5. Potrebno je da Uprava za imovinu, u svim slučajevima, obezbijedi da se podaci o nepokretnostima koje se **daju u zakup pravnim i fizičkim licima unesu** u evidenciju i utvrdi da li je ista upisana u skladu sa Zakonom o državnoj imovini u katastru nepokretnosti, kao i da li na istoj postoje **tereti i ograničenja** koja su u skladu sa Zakonom.

Ministarstva i drugi organi državne uprave

1. Potrebno je da državni organi **obezbijede organizacione i kadrovske uslove za vođenje evidencije pokretne i nepokretne imovine** i:
   - gdje je neophodno Pravilnikom o unutrašnjoj sistematizaciji i organizaciji radnih mjesta formiraju jedinicu/službu/direkciju koja bi vodila evidenciju pokretne i nepokretne imovine koju koristi i sa kojom upravlja državni organa **ili**
   - da istim aktom utvrde lice/a zadužena za vođenje evidencije.

2. Potrebno je da državni organi **obezbijede odgovarajuće softversko/programsko rješenje za vođenje evidencije** pokretne i nepokretne imovine.

3. Potrebno ja da državni organi **sprovode popis na propisani način** kako bi se obezbijedili potpuni i tačni podaci za evidenciju državne imovine.

4. Potrebno je da državni organi obezbijede da evidencija imovine **sadrži sve potrebne podatke i iste ažurno dostavljaju** Upravi za imovinu u propisanom roku.

5. Potrebno je da državni organi **donesu interna pravila/procedure o načinu vršenja popisa i vođenju evidencije pokretnih i nepokretnih stvari,** kojima će se posebno definisati odgovornost kako izvršilaca konkretnih zadataka, tako i lica odgovornih za primjenu procedure.

6. Potrebno je da državni organi **usaglase svoje evidencije sa evidencijom Uprave za nekretnine** (katastar nepokretnosti), kako bi se obezbijedilo da sva državna imovina bude upisana u evidencijama organa koji ih koriste.

7. Potrebno je da državni organi preduzmu mjere kako bi se **ispitalo da li su tereti i ograničenja upisani nad državnom imovinom u skladu sa Zakonom** i ukoliko nijesu predumu mjere za njihovo uklanjanje.

8. Potrebno je da državni organi **obezbijede potpune i tačne podatke** o državnoj imovini **koja je data u zakup ili na korišćenje pravnim i fizičkim licima**, kako bi se naplata obaveza po osnovu te imovine vršila od stvarnih korisnika, te da državni organi preduzmu odgovarajuće mjere u slučaju kada se od njih prinudno naplaćuju obaveze koje nijesu njihove.

9. Potrebno je da se za svu imovinu u **evidenciji unesu podaci o vrijednosti** (procijenjenja ili nabavna vrijednost), vrši obračun amortizacije po propisanim stopama, kao i da godišnji obračun amortizacije imovine vrši na propisanom obrascu.

10. Potrebno je da državni organi **uspostave odgovarajuću knjigovodstvenu evidenciju državne imovine**, vode evidencije pokretne i nepokretne imovine u skladu sa Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za Budžet Crne Gore i Budžet Opštine i MRS 16 i IFRS 13.

11. Potrebno je da **odjeljenja za unutrašnju reviziju** kod državnih organa, u skladu sa procijenjenim rizicima, **vrše revizije sistema evidencije državne imovine**.

Nadležni Kolegijum DRI utvrdio je da karakter nalaza u predmetnoj revizije nalaže da:

- subjekti revizije, u roku od 30 dana, dostave Državnoj revizorskoj instituciji **plan aktivnosti za realizaciju preporuka** koji sadrži mjere, nosioce aktivnosti i rokove.

- **subjekti revizije**, u skladu sa čl. 15 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji, u roku od 6 mjeseci od dana prijema konačnog Izvještaja o reviziji **izvijeste DRI o preduzetim radnjama po izrađenim i dostavljenim preporukama.**

- se Konačan izvještaj o reviziji dostavi skupštinskom **Odboru za ekonomiju, finansije i budžet.**

Podgorica, 25.06.2019. godine

Rukovodilac Kolegijuma DRI
dr Branislav Radulović

Senator DRI

ANEKSI

I. Mjere iz akcionog plana za uspostavljanje jedinstvene evidencije državne imovine

Akcionim planom za uspostavljenje jedinstvene evidencije državne imovine planirane su sledeće aktivnosti, sa nosiocima i rokovima za njihovu realizaciju:

R.br.	Plan aktivnosti	Nosioci aktivnosti	Rok izvršenja	Komentar
1.	Analiza propisa iz oblasti državne imovinekoji se odnose na uspostavljanje jedinstvene evidencije državne imovine	MF UZI UZN	I kvartal 2014	
2.	Priprema prijedloga izmjene i dopune Uredbe o načinu vođenja evidencije pokretnih i nepokretnih stvari i popis stvari u državnoj imovini ("Sl.list Crne Gore" br.13/10)	MF UZI u saradnji sa ostalim potrošačkim jedinicama	II kvartal 2014	
3.	Priprema prijedloga izmjene i dopune Pravilnika o razvrstavanaju materijalne i nematerijalne imovine po grupama i metodama za utvrđivanje amortizacije budžetskih i vanbudžetskih korisnika ("Sl.list RCG" br.28/02 i 32/03)	MF UZI u saradnji sa ostalim potrošačkim jedinicama	II kvartal 2014	
4.	Priprema izmjene i dopune Pravilnika o jedinstvenoj klasifikaciji računa za računa budžet Crne Gore, budžete vanbudžetskih fondova i budžete opština	MF UZI u saradnji sa ostalim potrošačkim jedinicama	II kvartal 2014	
5.	Pripreme izmjene i dopune pravilnika o načinu sastavljanja i podnošenja finasijskih izvještaja budžeta, državnih fondova i jedinica lokalne samouprave saglasno članu 51 Zakona o državnoj imovini	MF UZI	II kvartal 2014	
6.	Izrada kataloga šifara za vođenje jedinstvenog šifrarnika za vođenje evidencije pokretne i nepokretne imovine, poštujući princip ekonomske, funkcionalne i organizacijone klasifikacije budžetskih računa	MF UZI u saradnji sa ostalim potrošačkim jedinicama	II kvartal 2014	

7.	Analiza postojećeg stanja nivoa evidencije i izvještaja o stanju državne imovine kod potrošačkih jedinica	MF UZI u saradnji sa ostalim potrošačkim jedinicama	II kvartal 2014	
8.	Priprema prijedloga za izradu plana procjene vrijednosti nepokretne državne imovine	MF UZI	III kvartal 2014	
9.	Priprema prijedloga za izradu jedinstvenog informacionog sistema za evidenciju pokretnih i nepokretnih stvari u svojini države Crne Gore	MF UZI UZN MIDT[70]	IV kvartal 2014	
10.	Usvajanje prijedloga faza izrade jedinstvenog informacionog sistema za evidenciju pokretnih i nepokretnih stvari u svojini države Crne Gore	MF	I kvartal 2014	

[70]Ministarstvo za informaciono društvo i tehnologiju Crne Gore